

LO SCRIGNO DELL'AUTONOMIA
Collana di Studi e Ricerche
promossa dall'AnciSicilia e curata da Andrea Piraino

6

Rubbettino

Rubbettino

Ornella Spataro

Il potere estero delle Regioni

*Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche
e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario
al nuovo assetto costituzionale*

Rubbettino



Rubbettino

Rubbettino

Indice

Capitolo 1

Il potere estero delle Regioni tra spazio politico nazionale e mesogoverno regionale. Alla ricerca di nuovi equilibri.

- | | |
|---|------|
| | p. 9 |
| 1. Il “potere estero delle Regioni” nel nuovo assetto ordinamentale dei poteri e delle funzioni pubbliche. Un nuovo tassello di un sistema costituzionale multilivello? | 9 |
| 2. Costituzione e rapporti internazionali. Alle origini del problema. | 26 |
| 3. Economia globale e mesogoverno regionale. La questione degli spazi politici nazionali alla luce del nuovo testo costituzionale. | 35 |
| 4. Potere estero delle Regioni e politica estera dello Stato. Notazioni preliminari per una chiave di lettura della revisione costituzionale. | 43 |

Capitolo 2

Relazioni esterne e organizzazione territoriale del potere.

- | | |
|--|----|
| | 57 |
| 1. Regionalismo, federalismo, e potere estero. | 57 |
| 2. L'articolazione delle relazioni esterne nei soggetti a base decentrata. Notazioni generali: il potere estero come problema politico-costituzionale. | 66 |
| 3. Potestà estera e stati istituzionalmente decentrati: un breve sguardo sugli scenari costituzionali degli ordinamenti europei. | 70 |
| 4. Segue: Le esperienze maturate negli altri Stati europei a base decentrata e il nuovo art. 117 Cost. Analogie formali e differenze sostanziali: l'assenza nel testo costituzionale italiano di disposizioni che garantiscano la partecipazione regionale al procedimento nazionale di formazione dei trattati. | 77 |

Capitolo 3

Il potere estero nel quadro dei rapporti Stato-Regioni: l'evoluzione antecedente la revisione del Titolo V della Costituzione.

- p. 91
1. Premessa: potere estero e ruolo comunitario delle Regioni come fenomeni diversi, ma legati da una comune origine.
La cooperazione transfrontaliera tra gli enti regionali e l'instaurazione di rapporti diretti tra i livelli di governo substatali e le istituzioni comunitarie come fattori decisivi nella demolizione del monopolio statale delle relazioni con l'estero. 91
 2. Dalle chiusure iniziali alle prime affermazioni del potere estero nella prassi. Le attività promozionali all'estero delle Regioni e le attività di mero rilievo internazionale. 104
 3. Segue. Il potere estero delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 179 del 1987: le attività internazionali come coesenziali alla natura politica ed esponenziale dell'ente Regione. 113
 4. Il potere estero regionale nell'evoluzione della disciplina legislativa: il d.P.R. 31 marzo 1994. 117
 5. Il principio di leale collaborazione e la giurisprudenza successiva al d.P.R. 31 marzo 1994. 122
 6. Il potere estero delle Regioni nel quadro delle leggi Bassanini. 124

Capitolo 4

Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi.

- 131
1. Regioni e potere estero nel testo costituzionale novellato.
La riemersione di un dibattito centrale nella configurazione del nuovo regionalismo. 131
 2. Le Regioni e la fase discendente dei trattati: obblighi internazionali ed esecuzione degli accordi nei commi 1 e 5 dell'art. 117 Cost. 136
 - 2.1. Segue. Obblighi internazionali ed esecuzione degli accordi secondo le disposizioni attuative contenute nella legge n. 131 del 2003. La giurisprudenza costituzionale sul punto. 150
 3. Potere estero e competenze interne delle Regioni: l'ambito materiale di riferimento e gli aspetti problematici derivanti dalla connessione con il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni. 153

4. Il comma 9 dell'art. 117 Cost. Un vero <i>treaty making power</i> regionale?	p. 162
4.1. Segue. Gli accordi delle Regioni tra l'art. 117, comma 9 Cost. e le disposizioni attuative contenute nella legge n. 131 del 2003.	167
4.2 Segue. Le intese con enti territoriali interni ad altro Stato.	177
5. Norme costituzionali sul potere estero e disciplina attuativa nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma.	183
6. Il potere estero nei nuovi Statuti regionali.	192
7. Potere estero e specialità regionale: l'assetto delle relazioni internazionali nelle Regioni ad autonomia differenziata.	195
8. Dall'inquadramento teorico alla realtà effettuale: le attività di respiro internazionale poste in essere da Regioni e Province autonome.	211
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.	222
9. Considerazioni conclusive.	238
<i>Bibliografia</i>	243

Rubbettino

CAPITOLO 1

Il potere estero delle Regioni tra spazio politico nazionale e mesogoverno regionale. Alla ricerca di nuovi equilibri

1. *Il “potere estero delle Regioni” nel nuovo assetto ordinamentale dei poteri e delle funzioni pubbliche. Un nuovo tassello di un sistema costituzionale multilivello?*

L’opera di revisione costituzionale iniziata nel 1999¹ ha prodotto effetti diramanti sui concetti e sulle categorie interpretative, nonché sulle prassi applicative che si erano stratificate attorno al nucleo originario delle norme contenute nel Titolo V, Parte II, della Costituzione.

¹ Com’è noto, la legge costituzionale n. 1 del 1999, modificando gli artt. 121, 122, 123, 126 Cost., aveva già introdotto importanti cambiamenti dell’assetto istituzionale delle Regioni ordinarie, attraverso l’ampliamento dell’autonomia statutaria e l’attribuzione, alle Regioni stesse, della possibilità di regolare, in armonia con la Costituzione, la propria forma di governo, pur prevedendo come regime preferenziale il sistema di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. Tale sistema era stato poi sostanzialmente esteso anche alle Regioni a statuto speciale dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Sul tema v., per tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002; A. SPADARO, *Statuti regionali e forma di governo*, in *Politica del diritto*, 2001, p. 312 e ss. A questi importanti cambiamenti ha fatto seguito una revisione complessiva delle norme contenute nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che, come si vedrà nel prosieguo della presente trattazione, si è mossa nella direzione di imprimere una nuova e diversa configurazione al regionalismo italiano. Si è formata, al riguardo una letteratura vastissima; nell’impossibilità di darne esaurientemente conto in questa sede ci si limiterà ad alcune indicazioni essenziali. Per una trattazione di carattere generale sui contenuti salienti della revisione costituzionale, v., tra gli altri, V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON, *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002; ID., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003; C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; ID., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006; T. GROPPI, M. OLI-

Dalla potestà statutaria a quella legislativa, dalle funzioni amministrative ai rapporti con le autonomie locali, dalla configurazione della forma di governo ai giudizi in via principale dinanzi alla Corte costituzionale, dall'autonomia finanziaria al regime dei controlli sugli atti, l'assetto ordinamentale delle relazioni tra Stato e Regioni ha subito un rivolgimento che lo ha interessato fin dalle fondamenta, costringendo operatori e teorici del diritto a ripensare alla forma della Repubblica alla luce della nuova trama costituzionale.

VETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; A. PIRAINO (a cura di), *Le funzioni normative di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002; R. ROMBOLI, *Le modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Foro italiano*, 2001, pt. 5, p. 185 e ss. Non hanno invece avuto seguito due ulteriori disegni di legge di revisione costituzionale. Il primo (AS 1187), approvato in prima lettura da entrambe le Camere, era preordinato ad introdurre, attraverso la modifica dell'art. 117 Cost., un nuovo tipo di decentramento, indicato col termine di "devoluzione", di cui, però, non risultavano chiari la portata ed il significato complessivo, né le modalità e gli effetti delle sue interazioni con la revisione costituzionale del 2001, e ciò ha dato luogo ad un vivace dibattito dottrinale, oltre che politico. Per maggiori approfondimenti sul punto, si rinvia agli interventi di R. ROMBOLI, A. RUGGERI, S. CECCANTI, A. MORRONE, S. MANGIAMELI, in *forumcostituzionale.it/speciale regioni*, 2002; agli interventi di B. CARAVITA, L. ANTONINI, A. LOIODICE, M. VOLPI, M. D'AMICO, A. FERRARA, N. ZANON, G. M. SALERNO, in *federalismi.it.*, n. 7/2004. Per una considerazione dei rapporti tra devoluzione e regionalismo differenziato, v. G. PITRUZZELLA, *Il regionalismo differenziato nel progetto Bossi*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; per una ricostruzione dei modelli di federalismo e devoluzione, v., ancora, L. VANDELLI, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, 2002, e M. CAMMELLI, *Un grande caos chiamato devolution*, in *Il Mulino*, 2003, p. 87 e ss. Il Consiglio dei Ministri, nella seduta dell'11 aprile 2003, aveva poi approvato un ulteriore schema di Disegno di legge costituzionale recante "Nuove modifiche al Titolo V, parte II, della Costituzione". Nell'intento dei redattori, tale nuovo disegno di legge doveva servire a stemperare gli aspetti critici del progetto di devoluzione, attraverso una complessiva redistribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni. Sugli aspetti salienti della cosiddetta "riforma della riforma", v. i commenti di A. RUGGERI, Q. CAMERLENGO, S. MANGIAMELI, in *forumcostituzionale.it/speciale regioni*, 2003 e R. TOSI, *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 547 e ss. Da ultimo, il disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544, nel quadro di un'ampia opera di revisione che incideva su alcuni degli aspetti qualificanti la forma di governo delineata dalla Costituzione repubblicana, interveniva nuovamente sugli artt. 116, 117, 126, 127 Cost., recuperando la "devoluzione" di matrice leghista (art. 11, comma 4), abolendo l'ultimo comma dell'art. 116 Cost., e reintroducendo la proponibilità del ricorso alla Corte costituzionale per la lesione dell'interesse nazionale. Ulteriori adattamenti derivavano, poi, dalla trasformazione del Senato, prevista nel medesimo disegno di riforma costituzionale, in senso federale, con competenze legislative specificamente rivolte a molte delle materie oggetto di potestà concor-

In questo contesto, di cui ancora si attende, peraltro, di chiarire tutti i risvolti operativi, particolare rilevanza assumono le disposizioni che, per la prima volta, introducono il riconoscimento costituzionale espresso² di quello che autorevole dottrina già da tempo indica con l'espressione di "potere estero" delle Regioni³. Si tratta, infatti, di un elemento che potrebbe costituire un importante tassello nella ricostruzione della nuova identità che le Regioni sembrano destinate ad assumere tanto nel contesto del

rente ex art. 11, comma 3, Cost. In proposito, v. i pareri, richiesti all'AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica, resi da A. D'ATENA, M. SCUDIERO, F. SORRENTINO, nel dicembre 2003, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*. V. anche L. CARLASSARE, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*; S. CECCANTI, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova – Osservazioni*; S. AZZARITI, *L'ultima idea: la revisione della Costituzione secondo il Governo in carica*, in *www.constituzionalismo.it*, n. 2/2003; nonché i commenti di L. ELIA, *Prospettive dell'assetto costituzionale*; S. CECCANTI, *Guida ragionata di lettura della bozza di riforma costituzionale elaborata dai "saggi" della maggioranza*; C. FUSARO, *Prime valutazioni sul disegno di legge costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale, la forma di governo e modificazione degli artt. 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*; R. BIN, *Lorenzago: scoutismo o furbismo?*, in *forumcostituzionale.it*, 10.09.2003. Tale disegno di legge di revisione, com'è noto, approvato da entrambe le Camere in seconda deliberazione, non è stato confermato nella sede del referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006.

² L'art. 117 Cost., nel testo novellato, dopo aver riservato, al comma 2, lett. a), la «politica estera e i rapporti internazionali dello Stato», e i «rapporti dello Stato con l'Unione Europea» alla competenza legislativa esclusiva statale, e, al comma 3, «i rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni» alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, stabilisce, al comma 5, che le Regioni «nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea». Infine, lo stesso art. 117, al comma 9, prevede che «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato».

³ L'espressione "potere estero" indica, secondo l'uso invalso nella dottrina, ogni tipo di attività compiuta dalle regioni che abbia una rilevanza ultraterritoriale. In questo senso la locuzione "potere estero" è adoperata, ad esempio, da A. REPOSO, *Autonomie locali e potere estero (spunti comparatistici)*, in *Diritto e società*, 1983, p. 145 e ss.; E. GIZZI, *Il potere estero regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 81 e ss.; I. PASINI, «Potere estero» delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel d.P.R. 31 marzo 1994, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato ed europeo*, 1995, p. 981 e ss.; S. BARTOLE, *La Regione, problemi generali*, in Id. (a cura di), *L'ordinamento regionale*, Bologna, 1997, p. 43; F. PALERMO, *Federalismo possibile. Il potere estero delle Regioni*, in *Federalismo e società*, 1997, p. 73 e ss.; Id. *Il potere estero delle Regioni*, Padova, 1999, p. 10 e ss.; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Diritto e società*, 2003, p. 1 e ss.

nostro ordinamento interno, quanto nell'ambito di quell'ordinamento comunitario che, vivificato dalle potenzialità del processo di riscrittura del tessuto normativo che lo compone, dovrebbe ricevere nuovo slancio⁴.

La sovrapposizione sinergica di questi due grandi processi riformatori⁵, quello interno al nostro sistema costituzionale, e quello rela-

⁴ La Convenzione sull'avvenire dell'Europa, chiamata a svolgere il difficile compito di esaminare le più importanti questioni per lo sviluppo del processo di integrazione, nonché di ricercare le soluzioni possibili ai problemi istituzionali divenuti, in vista dell'allargamento ad Est dell'Unione Europea, ineludibili, nella seduta plenaria del 13 giugno 2003, ha approvato il progetto di "Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa". I numerosi quanto importanti nodi lasciati irrisolti da tale progetto hanno tuttavia impedito che, in sede di Conferenza intergovernativa, gli Stati membri potessero perfezionare l'accordo per il varo del nuovo Trattato. Troppi, infatti, i punti critici che hanno polarizzato il dibattito: dalle questioni relative ai valori ed agli obiettivi da porre a fondamento dell'azione comunitaria (basti pensare al controverso dibattito sull'introduzione, nel preambolo, di un riferimento esplicito ai valori religiosi), all'assetto istituzionale comunitario (con gli spinosi dilemmi circa la modulazione delle relazioni tra Consiglio e Commissione nell'ottica di una più chiara divisione dei poteri e, soprattutto, il cambiamento del sistema di ponderazione del voto in seno al Consiglio), e, ancora prima, all'incertezza di fondo circa la definizione di un preciso ruolo politico dell'Unione sul problematico scenario dei rapporti internazionali. Per una trattazione approfondita degli snodi più problematici implicati dai lavori della Convenzione, v. M. CARTABIA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 439 e ss.; G. AMATO, *La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti*, *ivi*, p. 449 e ss.; T. OPPERMANN, *Il processo costituzionale europeo dopo Nizza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, p. 353 e ss.; v. anche, in generale, il volume di P. BILANCIA (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, 2002, e J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2004. Dopo il voto contrario alla ratifica espresso dagli elettori in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005, ed un periodo di riflessione di due anni, il processo di approvazione del nuovo trattato sembra avere ricevuto, in tempi recenti, un nuovo slancio: nel Consiglio Europeo del giugno del 2007 si è convenuto di conferire ad una Conferenza intergovernativa un mandato per elaborare un nuovo trattato di riforma, che, se ratificato, potrebbe entrare in vigore nel giugno del 2009. Il Consiglio europeo informale, svoltosi a Lisbona nell'ottobre del 2007 ha sancito, poi, l'accordo politico sul testo del nuovo trattato, firmato, sempre a Lisbona, il 13 dicembre 2007. Tra le innovazioni più vistose, è senz'altro da segnalare l'abbandono del precedente progetto costituzionale, che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato "costituzione". Il nuovo testo di riforma, al contrario, integra nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla Conferenza intergovernativa del 2004. Per una disamina approfondita sui cambiamenti di forma e di sostanza che caratterizzano il nuovo "Trattato modificativo" rispetto al precedente "Trattato che adotta una costituzione per l'Europa", del 2004, v. J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007.

⁵ Sulle interconnessioni tra la revisione dei Trattati comunitari e la riforma costituzionale interna al nostro ordinamento, v. F. PIZZETTI, *Riforma costituzionale italiana e pro-*

tivo al contesto comunitario⁶, può suffragare la posizione delle Regio-

cesso costituente europeo, in *Il Mulino*, 2002, p. 995 e ss., il quale evidenzia la necessità che le strutture costituzionali interne siano idonee a realizzare un dialogo efficace con le istituzioni comunitarie come con quelle degli altri Paesi membri. In una prospettiva più generale, P. HABERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione Europea: evoluzioni dello Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 455 e ss., sostiene che, se formalmente gli Stati nazionali mantengono la titolarità del loro potere costituente, essi dal punto di vista contenutistico, non sono più né liberi né sovrani nella revisione delle costituzioni nazionali, poiché queste non sarebbero altro che le parti di un insieme nuovo, identificato da una «Costituzione europea sostenuta come tale dalla Costituzione nazionale ma in sé già europeizzata e sovrastatale» (p. 461).

⁶ Le questioni relative alla natura e al valore del procedimento seguito per dare luogo alla revisione stessa dei Trattati hanno suscitato un vivace, quanto importante, dibattito. Al riguardo, infatti, è largamente diffuso l'uso dell'espressione "processo costituente europeo", e la stessa Convenzione, come si è sopra ricordato, aveva definito il testo elaborato come "progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa", ma la procedura seguita per la sua redazione rimaneva, nonostante i tentativi di democratizzazione connessi alla convocazione di una Convenzione caratterizzata da una partecipazione massiccia di parlamentari nazionali, una procedura di matrice intergovernativa, viziata all'origine da un deficit democratico che non consentiva alcun accostamento ai procedimenti che tipicamente accompagnano la nascita delle costituzioni nazionali. Il processo di revisione dei Trattati presenta, in sostanza, una grave ambiguità: esso rimane affidato ad accordi tra gli Stati, ma è preordinato al più ambizioso intento di assurgere a documento fondativo, dunque, in qualche modo "costituzionale", per l'Unione Europea del futuro. Insistono su questa ambiguità, pur approdando ad esiti valutativi di segno opposto, B. DE WITTE, *Il processo semi-permanente di revisione dei Trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 499 e ss.; e A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 613 e ss. Per De Witte, p. 417, "la cornice di diritto internazionale" rappresentata dal procedimento di revisione dei Trattati, è "riempita di contenuti costituzionali". Tale sostanza costituzionale si rivelerebbe, peraltro, in una duplice prospettiva: quando gli Stati decidono di trasporre a livello dell'Unione modelli e principi costituzionali del diritto interno, come nel caso della incorporazione della tradizione dei diritti fondamentali nel TUE, e, in senso inverso, sul piano delle refluenze che la revisione dei Trattati produce sulle Costituzioni degli Stati membri, poiché ogni riassetto dell'equilibrio istituzionale comunitario produce importanti effetti sulla ripartizione interna dei poteri. L'Autore, poi, ravvisa nel procedimento di revisione dei Trattati, un processo pressoché continuo nel tempo, nell'ambito del quale le CIG rappresentano un'espressione tipica di quei "dialoghi costituzionali" che parte della filosofia politica contemporanea pone a fondamento di ogni riforma costituzionale (p. 502). Ripropone, invece, i dubbi connessi alla configurabilità di un potere costituente nella fase storica attuale, rafforzati poi dalle carenze connesse al deficit democratico intrinseco al procedimento di revisione dei Trattati, A. Pace, per il quale non solo l'UE non è dotata di una "costituzione" né in senso formale né in senso materiale, ma non è opportuno che, almeno in tempi brevi, ne venga dotata, poiché "la costruzione dell'idea politica di Europa – che nel momento della sua affermazione

ni⁷ del plusvalore politico e giuridico che discende dal definitivo ab-

determinerà con ciò stesso il venir meno dell'idea dello Stato-nazione – procederà infatti a mano a mano che si creerà un effettivo spazio pubblico europeo: un'opinione pubblica europea, partiti politici europei e quindi un *demos* europeo” (p. 619). Per l'Autore, mancano, in sostanza, le condizioni di base per potere procedere alla proclamazione di una costituzione documentale che dovrebbe, in quanto tale, essere espressiva dell'identità di un soggetto politico originario, mentre gli obiettivi di attenuazione del deficit democratico e razionalizzazione dell'assetto istituzionale europeo possono ben essere perseguiti semplicemente con la revisione dei Trattati. Non è possibile, in questa sede, ripercorrere l'ampio dibattito dottrinale sulla possibilità di individuare una “Costituzione europea” già esistente. Concorda sulla configurazione dell'ordinamento comunitario come ordinamento “plurale” di rango costituzionale, L. TORCHIA, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto Pubblico*, 2001, p. 405 e ss. Ritene, invece, che non si possa parlare di una costituzione europea fintanto che non vi sarà l'esercizio di un vero e proprio potere costituente, D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di) *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 339 e ss. Sui vari aspetti della problematica sulla costituzione europea, v. S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano, 2002.

⁷ Già nel *Libro Bianco* sulla *governance* europea (COM(2001)428), consultabile nel sito www.europa.eu.int, la Commissione Europea aveva messo in luce la necessità di inserire, nell'ambito della riorganizzazione complessiva dei procedimenti preordinati all'esercizio delle competenze comunitarie, la valorizzazione del ruolo delle Regioni e degli Enti locali, onde realizzare un rapporto diretto tra l'Unione e le entità substatali coinvolte nell'esecuzione dei programmi e nell'attuazione delle norme di matrice comunitaria. A tale scopo il Libro bianco prevede (cap. 3) che «il processo di decisione comunitario, e in particolare i suoi tempi, debbano consentire agli Stati membri di prendere in considerazione le esperienze regionali», e affida al Comitato delle Regioni il compito di «organizzare uno scambio delle migliori pratiche di partecipazione delle autorità regionali e locali alla fase preparatoria del processo decisionale europeo a livello nazionale». Il coinvolgimento diretto dei livelli territoriali substatali costituisce, nell'ottica della Commissione, un importante veicolo di legittimazione democratica dell'azione comunitaria, che, in tal modo, si avvarrebbe dell'intervento immediato degli enti istituzionali più vicini ai cittadini, e, allo stesso tempo, potrebbe raggiungere migliori standards di efficacia. Le riflessioni così avviate dalla pubblicazione del citato *Libro Bianco* sono poi confluite nel dibattito sulla riforma generale dell'ordinamento comunitario: nella Dichiarazione di Laeken, infatti, (v. il paragrafo intitolato *Le sfide e le riforme in un'Unione rinnovata*) le Regioni sono ricordate in funzione della necessità di decentralizzare l'esecuzione delle politiche comunitarie e di rispettare il ruolo delle diverse autorità pubbliche nel contesto della redistribuzione delle competenze comunitarie. In quest'ottica, al Comitato delle Regioni sono stati attribuiti sei posti di osservatore nella Convenzione europea, inoltre, nei lavori preparatori del nuovo Trattato un certo spazio è stato riconosciuto anche alle associazioni europee dei poteri regionali, chiamate anch'esse a formulare proposte e osservazioni. Il testo del Trattato approvato dalla Convenzione, infine, impegna l'Unione, all'art. 5, al «rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri legata alla loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali», ed estende, all'art. 9, la portata e gli effetti del principio di sussidiarietà anche ai rapporti con il livello regionale e locale, non es-

bandono dell'idea dello Stato come esclusivo depositario di una sovranità monolitica, in sé conclusa, destinata ad assorbire irrimediabilmente le parti che la compongono⁸.

sendo più il medesimo principio concepito come criterio regolatore delle sole relazioni tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati. Inoltre, il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede che la Commissione dia luogo a processi di consultazione che tengano conto «se del caso, delle dimensioni regionale e locale delle azioni previste»; tale consultazione, però, è strutturata in modo tale da passare necessariamente attraverso i Parlamenti nazionali, dove è necessario, pertanto, che le Regioni trovino un'adeguata sede di rappresentanza, e, sotto tale aspetto, il Protocollo sembra contenere un'indicazione implicita a favore di una maggiore federalizzazione degli Stati membri. Ciascun Parlamento nazionale, in sostanza, avrà il potere di attivare un meccanismo di allarme preventivo, tramite un proprio parere motivato circa la violazione del principio di sussidiarietà nel caso di proposte legislative che interessino i poteri regionali e locali; inoltre, i Parlamenti nazionali dovranno definire le modalità interne di consultazione, all'occorrenza, dei Consigli regionali. Lo stesso protocollo affida un ruolo ben preciso al Comitato delle Regioni nel controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, prevedendo che esso potrà adire la Corte di giustizia in relazione agli atti legislativi per i quali il Trattato preveda la sua consultazione. Certo, non si è ancora giunti al risultato, auspicato dai più convinti sostenitori di un' "Europa delle Regioni" di inserire nel Trattato il riconoscimento istituzionale espresso di uno status unitario delle Regioni con poteri legislativi, ma i riconoscimenti formali, e, soprattutto, il ruolo riconosciuto al Comitato delle Regioni e alle rappresentanze dei poteri regionali e locali nel procedimento di formazione del trattato, sembrano porre i prodromi per un rafforzamento ulteriore del livello sub-statale nel contesto comunitario, che ha già mostrato, in via di fatto, di trovare nelle Regioni l'interlocutore privilegiato per l'attuazione delle politiche su base territoriale. V., per maggiori approfondimenti sull'evoluzione dall'originaria "cecità" dell'ordinamento comunitario nei confronti delle Regioni, al fenomeno inverso, tra gli altri L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003; A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000, p. 555 e ss.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1240 e ss.; ID., *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, 2007; G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 327 e ss.; G. ONORATO, *L'evoluzione del ruolo delle Regioni italiane nell'ordinamento comunitario*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo, le competenze regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 243 e ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell'Unione*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 945 e ss.; F. PIZZETTI, *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il legislatore statale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 812 e ss.; M. SAVINO, *Regioni e Unione Europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, p. 433 e ss.; R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003; L. TORCHIA, *Regioni e Unione Europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, p. 485 e ss.

⁸ È del tutto evidente che quello di sovranità è un concetto intrinsecamente legato al divenire dello Stato nel corso del tempo, e, pertanto, necessariamente storicizzato. Com'è

Le forme che il divenire comunitario ha assunto nel corso del tempo hanno giocato, infatti, un ruolo determinante nell'affermazione di schemi logici e di paradigmi giuridici improntati, più che all'assioma verticale della gerarchia tra soggetti istituzionali, all'idea di un'integrazione tra parti istituzionali e normative, chiamate a comporre, secondo equilibri flessibili, l'identità mutevole di un ordinamento plurale.

noto, nelle concezioni statocentriche risalenti alla tradizione dottrinarica del diciannovesimo secolo, la sovranità identificava un attributo essenziale e, al tempo stesso, esclusivo dello Stato. Concettualmente, essa valeva a denotare l'originarietà dell'ordinamento giuridico, quale ordinamento capace di trovare in se stesso la propria legittimazione giuridica, e, dunque, la capacità di esprimere atti prescrittivi da imporre a tutti i consociati, senza mutuarla da alcun altro ordinamento superiore; l'indipendenza dello Stato nell'ambito della comunità internazionale; e la suprema potestà d'imperio dello Stato medesimo, cioè la titolarità del massimo potere di volere e di agire cui tutti gli altri soggetti dell'ordinamento erano subordinati. In questa prospettiva, poi, alla sovranità, quale attributo esclusivo dello Stato, venivano dogmaticamente associati i caratteri della assolutezza e illimitatezza, e, quindi, della indivisibilità. Per una ricostruzione della concezione della sovranità nella dottrina ottocentesca, v., per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970, p. 73 e ss. La dottrina del secolo scorso non poteva che prendere atto delle trasformazioni imponenti che interessavano la sovranità, che, caduti i dogmi della esclusività, assolutezza, ed illimitatezza, si avviava verso una crescente relativizzazione. Non è questa la sede per ripercorrere con qualche pretesa di completezza le tappe di questa evoluzione del concetto di sovranità, e il modo in cui la dottrina le ha, sia pure con diversità di accenti, intese e prospettate, a partire dalle celebri teorizzazioni di Santi Romano sulla pluralità degli ordinamenti giuridici (cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1977, p. 106 e ss.), e di Costantino Mortati, che metteva in luce la coesistenzialità di limiti alla sovranità sul piano interno come su quello dell'ordine internazionale (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975, p. 101 e ss., e, *ibidem*, vol. II, p. 1481 e ss.). Ciò che qui interessa rilevare è, semmai, il fatto che i cambiamenti che hanno interessato e interessano la sovranità, stretta, nella fase attuale, tra i due poli della globalizzazione e localizzazione, non valgono ad eliminare i problemi relativi alla allocazione dei poteri autoritativi, né quelli connessi alla legittimazione democratica, ma li ripropongono in un contesto mutato. Per una ricostruzione dei fattori interni ed esterni all'ordinamento che hanno catalizzato la trasformazione del concetto di sovranità, della direzione che tale processo evolutivo sembra avere imboccato negli ultimi anni, e delle elaborazioni proposte al riguardo dalla dottrina, v. E. DE MARCO, *La sovranità dello Stato tra "pluralismo" e "integrazione sovranazionale"*, in *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1994, p. 233 e ss.; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Milano, 1995; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 3 e ss.; *ivi*, E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, p. 73 e ss., e M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle istituzioni*, p. 124 e ss.; N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione*, Bologna, 2002.

Del resto, non pare revocabile in dubbio che il progressivo consolidamento dell'ordinamento europeo abbia avuto effetti conformanti sugli assetti giuridici interni agli Stati membri, al punto da indurre autorevole dottrina a individuare l'affermazione di un «costituzionalismo multilivello»⁹, per cui la disciplina dell'articolazione e dell'esercizio del potere pub-

⁹ L'espressione è stata coniata da I. PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam: European constitution making revisited?*, in *Common market law review*, 1999, p. 703 e ss., e, Id., *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European law review*, 2002, p. 511 e ss. Secondo l'Autore il concetto di costituzionalismo multilivello consente di inquadrare l'ordinamento comunitario come sistema composito, caratterizzato da una *multilevel governance*, cioè da un tipo di ripartizione dei poteri esecutivi, ridondanti dall'implementazione del diritto comunitario, che coinvolge le istituzioni dell'Unione, le autorità statuali, quelle regionali e locali, naturalmente deputate, queste ultime, ad un'attuazione delle norme europee esattamente calibrata sulle istanze promananti dalle singole comunità territoriali. Ciò, secondo I. Pernice, non è altro che il riflesso speculare del modo in cui la società europea tende naturalmente ad organizzarsi per rispondere alle sfide ed ai cambiamenti imposti dalla globalizzazione. Allo stesso modo, è sempre la base sociale che sostiene e giustifica la configurazione del costituzionalismo multilivello, quale ordinamento dell'Unione Europea, risultante da un sistema composito in cui i Trattati, le Costituzioni nazionali, ma anche gli ordinamenti regionali e locali intervengono formando un sistema coerente, nel quale non è possibile individuare rapporti di tipo gerarchico tra le norme di provenienza diversa. Sostiene infatti l'Autore, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, cit. p. 520, che *the mere fact that the European constitution is based upon and includes the national constitutions, or that it is based on the common will of the citizens of all the member States, as such do not imply any hierarchy. Both legal orders are co-existing, but they are part, however, of one legal system which must produce ultimately one legal answer to each case. This system is, from its origin and construction, necessarily non-hierarchical*. La costruzione progressiva di un simile sistema mutua la sua legittimazione, per l'Autore, dai cittadini dell'Unione, che, in tal modo, non solo inducono al consolidamento di un assetto istituzionale idoneo a garantire il perseguimento dei propri interessi e bisogni nel contesto globale, ma affermano e manifestano la propria identità di cittadini dell'Unione e degli Stati membri, oltre che la loro appartenenza alle comunità locali e regionali. Ciascuno di questi livelli ha un proprio ordinamento, legato agli altri da norme sull'attribuzione dei poteri e delle responsabilità, che implicano la partecipazione di ciascun ente alle funzioni dell'altro, poiché nessuno di questi ordinamenti può autonomamente coprire tutte le questioni coinvolte nell'esercizio del potere pubblico. Le interrelazioni tra i livelli normativi che compongono la costituzione europea come costituzione multilivello comportano come conseguenza che nessuno dei richiamati ordinamenti può essere realmente interpretato se non alla luce degli altri: così come ogni revisione dei Trattati ha delle rifluenze sulle Costituzioni nazionali, le norme comunitarie vivono attraverso le autorità nazionali che le applicano, e, dunque, attraverso i sistemi giuridici che ne disciplinano, di volta in volta, l'attività. In quest'ottica il concetto di costituzionalismo multilivello sarebbe perfettamente rispondente all'evoluzione della sovranità nell'ambito di un'Unione che non sembra proiettata a divenire un "superstato", nel contesto di quella che Jurgen HABERMAS, *La costellazione postnazionale e il futuro della democrazia*, in Id., *La costellazione po-*

blico sarebbe ormai da ascrivere all'effetto combinato di regole e principi promananti da ordinamenti diversi¹⁰. Allo stesso tempo, la fenomeno-

stazionale. Mercato globale, nazioni, democrazia, Milano, 1999, p. 98 e ss., definisce come una sorta di "costellazione postnazionale". L'idea della Costituzione europea come insieme stratificato delle costituzioni nazionali e dell'ordinamento comunitario ricorre, peraltro, pur con una inevitabile varietà di accenti, nella dottrina più recente che si occupa di studiare l'evoluzione del processo di integrazione; da più parti si avanza, infatti, la convinzione che questa configurazione rappresenti la manifestazione del nuovo costituzionalismo. Così P. HABERLE, *Dallo Stato nazionale all'Unione Europea: evoluzioni dello Stato costituzionale*, cit., configura un processo di relativizzazione delle Costituzioni nazionali: esse non potrebbero più considerarsi delle costituzioni "piene", poiché non dispongono più di tutti gli elementi essenziali ed importanti dello Stato costituzionale; al contrario, esse, per l'Autore, identificano le parti di una Costituzione europea che si va consolidando. Ritiene che «l'interazione tra il sistema comunitario e quello nazionale tenda a produrre nei reciproci rapporti un assetto costituzionale comune, suscettibile di preparare il terreno per una vera e propria carta costituzionale europea» F. SORRENTINO, *La nascita della costituzione europea – un'istantanea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali, p. 6 del *paper*: l'Autore rileva, peraltro, (p. 25), come, in questa prospettiva, l'avvio di una tutela comunitaria dei diritti fondamentali possa aprire nuovi scenari, incrementando un flusso osmotico che ridonda dall'uno all'altro ordinamento, con il risultato che «la riserva dei diritti fondamentali più volte ribadita dalle Corti nazionali a difesa dell'identità delle loro costituzioni tende a risolversi in una formula rituale, se la tutela di quei diritti raggiunge in sede interna e in sede comunitaria un sufficiente grado di omogeneità. Conseguentemente quelle nazionali rischiano di divenire...costituzioni parziali, non più idonee a regolare la totalità del rapporto autorità-libertà, oppure, per utilizzare un'altra rappresentazione, divengono uno dei gradini di un costituzionalismo a più livelli». Al riguardo si vedano anche le considerazioni di A. MANZELLA, *Lo Stato «comunitario»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 273 e ss., il quale configura l'ordinamento comunitario (p. 281) come «ordinamento costituzionale sovrastatale che si pone come quadro costituzionale comune rispetto alle plurime costituzioni nazionali», per cui «la lettura delle singole costituzioni degli stati comunitari è ormai insufficiente alla comprensione del funzionamento e della stessa struttura statale senza i riferimenti alle parti "comuni" dell'ordinamento costituzionale sovrastatale». M.P. CHITI, *Lo spazio giuridico europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 33 e ss., fa riferimento allo "spazio giuridico europeo" risultante dall'unione degli ordinamenti giuridici dell'Unione e degli Stati membri, come manifestazione di un nuovo costituzionalismo europeo, «in cui si elaborano istituti e principi che prescindono dallo Stato e dalle forme finora note di federazione». Così inteso, lo spazio giuridico europeo rappresenterebbe un *quid pluris* rispetto ad un'unione di costituzioni, poiché implica un'unione di ordinamenti nel loro complesso, e, dunque, estesa anche all'ambito amministrativo e giudiziario. Più in generale, v. anche M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002, spec. p. 103 e ss., la quale osserva che «Nel mondo globale, parallelamente alla *multilevel governance*, anche il costituzionalismo imbocca una strada analoga, avvalendosi della maggiore articolazione istituzionale in atto».

¹⁰ Sull'idea di un costituzionalismo multilivello come cifra concettuale capace di inquadrare la transizione costituzionale in atto, v. anche G. ROLLA, *Il principio unitario nei*

logia degli interessi economici, sociali, culturali, e, dunque, dei processi conoscitivi e produttivi ha acquisito sempre più una dimensione mondiale¹¹, non riferibile esattamente ad uno o all'altro dei livelli territoriali e isti-

sistemi costituzionali a più livelli, in *Le Regioni*, 2003, p. 703 e ss., il quale evidenzia che la tendenza al rafforzamento delle comunità territoriali verso la costruzione di un sistema plurale politicamente integrato è riscontrabile non solo nel nostro ordinamento, ma, altresì, negli altri Paesi membri dell'Unione Europea, pure caratterizzati da forme di organizzazione tradizionalmente unitarie, come il Regno Unito e la Francia. Ciò a riprova del fatto che i fenomeni in atto di revisione della forma dello Stato unitario si inscrivono in un contesto più ampio di reimpostazione delle relazioni tra sovranità e territorio.

¹¹ Ci si riferisce a quel complesso di fenomeni per individuare i quali è stato coniato il termine "globalizzazione". Trattandosi, com'è evidente, di un processo storico in atto, dalla portata onnicomprensiva, che ha implicazioni di notevolissimo spessore sul piano economico, sociale, culturale, oltre che politico ed istituzionale, non è possibile fornirne una definizione che abbia qualche pretesa di univocità. La pervasività del concetto di globalizzazione si accompagna ad una sua estrema evanescenza, per cui, nell'ambito delle varie discipline, è possibile che dello stesso fenomeno vengano fornite definizioni e descrizioni diverse, se non contraddittorie. Ciò su cui pare esservi una sostanziale unanimità di vedute è la circostanza per cui la globalizzazione debba ormai considerarsi come la cifra interpretativa da cui partire per la comprensione delle dinamiche che attraversano la società contemporanea a tutti i livelli, e il fatto che essa determini, come effetto primario ed irreversibile, l'indebolimento dello Stato-nazione. Per S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, p. 15: «La globalizzazione consiste nello sviluppo di reti di produzione internazionali, nella dispersione di unità produttive in paesi diversi, nella frammentazione e flessibilità del processo di produzione, nella interpenetrazione dei mercati, nella istantaneità dei flussi finanziari e informativi, nella modificazione dei tipi di ricchezza e di lavoro, nella standardizzazione universale dei mezzi negoziali. Sovrani della globalizzazione sono le grandi imprese multinazionali. La *global governance* e gli ordinamenti pubblici globali non sono strumento della globalizzazione, ma mezzo per tenerla sotto controllo. Per cui globalizzazione e *global governance* vanno intesi come fenomeni diversi e persino contrapposti, pur se vanno nella stessa direzione, di sottrarre una parte del diritto al suo abituale sovrano, lo Stato». Sul tema esiste una letteratura vastissima di cui non è possibile dare compiutamente conto in questa sede. Limitando, pertanto, i riferimenti ad alcune indicazioni essenziali, si rimanda a A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. «globalizzazione»*, in *Politica del diritto*, 1998, p. 441 e ss.; J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, cit.; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002; M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2001, e, ID., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, cit.; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003; G. DELLA CANANEA, *I pubblici poteri nello spazio giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, p. 1 e ss.; E. DENNINGER, *L'impatto della globalizzazione sulle democrazie contemporanee*, relazione tenuta al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Bari, 17 ottobre 2003. Per un'analisi dell'evoluzione storica che ha condotto all'affermazione, prima, dei processi di internazionalizzazione, e, dopo, all'avvio della globalizzazione, e per

tuzionali, e ciò comporta l'impossibilità di scindere, nella gran parte degli ambiti materiali di riferimento, l'aspetto locale e nazionale dalle implicazioni comunitarie e internazionali¹².

Gli interessi, in sostanza, travalicano i singoli ambiti territoriali, rifrangendosi tra i diversi soggetti istituzionali in un modo che porta gli enti regionali o locali ad interagire con gli omologhi enti esponenziali appartenenti ad altri ordinamenti, o direttamente con altri Stati.

Tutto ciò ha delle innegabili refluenze sull'organizzazione strutturale del potere pubblico statale, che, mentre subisce processi di redistribuzione al suo interno, conosce, sul versante esterno, un importante ridimensionamento della propria sovranità¹³.

una precisazione delle differenze tra i due fenomeni, v. M. SALVADORI, *Stati e democrazia nell'era della globalizzazione*, in *Il Mulino*, 1996, p. 439 e ss.

¹² La migliore dottrina ha da tempo rilevato come alle tendenze all'universalizzazione dei rapporti giuridici ed economici fa da contraltare naturale l'emersione di un senso forte di localizzazione delle identità e dei valori, per cui la dimensione globale trova il suo interfaccia nel rafforzamento delle istanze regionali e locali. Ciò sarebbe da ascrivere all'impossibilità, per lo Stato nazionale, di controllare l'andamento degli scambi e delle valute in un contesto globalizzato, o di fare fronte ad altri problemi che, comunque, trascendono i confini nazionali, come quelli relativi al controllo dei flussi migratori. D'altro canto, lo Stato non riesce ad attivare in modo soddisfacente sviluppo ed occupazione dinanzi all'internazionalizzazione dei sistemi economici e produttivi, perché, nella maggior parte dei casi, appare troppo lontano rispetto alla caratterizzazione dei bisogni sociali legati al territorio, o, comunque, dai cittadini cui le prestazioni pubbliche sono rivolte. Di qui la necessità di aderire ad organizzazioni volte a governare forme di integrazione economica a livello sempre più elevato, mentre, sul versante interno, si verifica la pressione crescente delle comunità regionali tese a raggiungere obiettivi di sviluppo idonei a reggere le sfide della competizione tra i sistemi territoriali. È, questo, un fenomeno troppo complesso per essere affrontato in questa sede in tutti i suoi molteplici risvolti di ordine storico, sociologico, politologico, oltre che istituzionale. Per i dovuti approfondimenti si rinvia, pertanto, a A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, p. 1095 e ss.; E. CUCCODORO (a cura di), *Confine territoriale della comunità globale*, Bari, 2003; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e d istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, p. 21 e ss.; G. MARRAMAO, *L'Europa dopo il Leviatano. Tecnica, politica, Costituzione*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2002, p. 119 e ss.; A. MASSE-RA, *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, p. 1 e ss.; K. OHMAE, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996; T. OPPERMAN, *The international economic order: regionalization versus globalization*, in *Law and State*, 1998, p. 48 e ss.; M. PIANTA, *Globalizzazione dell'economia e dimensione locale*, in *Democrazia e diritto*, 1994, p. 219 e ss.

¹³ Si tratta di due fenomeni distinti, ma complementari, che la dottrina sovente indica facendo riferimento alla "crisi dello Stato". Cfr., al riguardo, S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., p. 4 e ss. Di "crisi dello Stato" parlava, invero, già nel 1910, S. ROMANO, *Lo Stato*

Non si può negare, infatti, che, a prescindere dai riconoscimenti espressi, l'effettività delle pratiche costituzionali dimostra una tendenza complessiva alla riconfigurazione dell'assetto ordinamentale dei poteri e delle funzioni.

Così, le interferenze necessarie tra i centri decisionali appartenenti ad ordinamenti diversi, spostano trasversalmente la dialettica che, in passato, scorreva lungo le linee verticali della articolazione delle funzioni pubbliche dentro lo Stato, ed i procedimenti decisionali devono adattarsi ad una realtà in cui le azioni pubbliche, superando i confini statuali, sono caratterizzate da reciproche ed imprescindibili interferenze, di tipo transnazionale, tra gli enti esponenziali delle diverse comunità.

Potrebbe dirsi che, più che dinanzi ad una questione di erosione della sovranità nazionale a favore del livello comunitario o a causa dei fenomeni connessi alla globalizzazione, si è in presenza di una ristrutturazione della sovranità stessa, indotta da ragioni, oltre che di necessità storica, di evoluzione dei sistemi giuridici verso forme diverse dallo Stato nazionale che ingloba in sé tutti i poteri e, tutt'al più, ne concede spezzoni verso l'alto o verso il basso a seconda dei contesti e delle condizioni. Le forme che il diritto statale ha storicamente assunto, in altri termini, sembrano cedere il passo a favore di un'organizzazione dei rapporti politici diversamente configurata, in cui i poteri di azione e di decisione si articolano e si distribuiscono tra i soggetti istituzionali in un sistema policentrico, ed in cui i diversi livelli di governo sono chiamati a confrontarsi secondo logiche di concorrenza e di cooperazione¹⁴.

moderno e la sua crisi, ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969, e Id., *Oltre lo Stato*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1918, p. 2 e ss. In quest'ultimo scritto, in particolare, l'Autore preconizzava, con lucida lungimiranza, i caratteri essenziali della crisi che sovranità e rappresentanza, quali elementi connotanti l'unità politica dello Stato, avrebbero conosciuto a causa della pressione congiunta della regionalizzazione, derivante dall'emergere dei particolarismi corporativi e territoriali, da un lato, e, dall'altro, dell'internazionalizzazione delle funzioni pubbliche, derivante dalla «tendenza alla formazione di alcune ampie strutture superstatuali» nate per soddisfare scopi di natura economica. Così, il medesimo Autore, *Oltre lo Stato*, cit., p. 2-3, rilevava che «quella che è stata detta la crisi dello Stato odierno potrebbe essere non soltanto quel fenomeno, che si è spesso notato nel suo interno, effetto di forze disgregatrici, ma anche un fenomeno concernente le relazioni interstatuali».

¹⁴ La frammentazione, a livello ultrastatale, della titolarità e delle forme di esercizio del potere pubblico determina l'impossibilità di individuare un unico centro di imputazione delle decisioni, per cui si dice che, in un sistema policentrico, piuttosto che di un "global government" si debba parlare di una "global governance". Cfr., S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, cit., p. 49. Per una ricostruzione delle teorie sulla governance, v. R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*,

Alla definizione lineare delle forme del potere pubblico, scandito secondo parametri organizzativi tanto statici quanto precisi, sembra sostituirsi, dunque, un tessuto di tipo “reticolare”¹⁵ in cui si intrecciano regole e procedure messe in atto da una pluralità di soggetti e facenti capo ad una molteplicità di centri decisionali, ed in cui è sempre più difficile scindere il momento di rilevanza esclusivamente interna a ciascun ordinamento, poiché gli interessi, a tutti i livelli, presentano una forte componente di tipo internazionale.

1999, p. 3 e ss., secondo cui «attualmente si ricorre a *governance* soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private». Per A. MARTINELLI, *Governance globale e responsabilità democratica*, in F. BRUNI, N. Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, 2001, p. 51, la *global governance* consiste in una forma di «organizzazione e regolazione istituzionale a livello mondiale della vita economica e sociale, in virtù dell'azione combinata di una pluralità di attori che perseguono obiettivi di diversa natura». L'Autore sottolinea, peraltro, la necessità di salvaguardare, in un contesto poliarchico in cui è difficile individuare esattamente le responsabilità, la democraticità e il pluralismo dei processi di *governance*, soprattutto attraverso il potenziamento del ruolo dei regimi internazionali e delle istituzioni sovranazionali, a livello mondiale e regionale, onde evitare che «l'allentamento dei legami tra sovranità, potere statale e territorialità conduca al caos politico» (ivi, p. 62). Il tema della *governance* è stato al centro di un importante dibattito riguardante l'ordinamento dell'Unione Europea, e, più in particolare, il funzionamento delle istituzioni comunitarie come prototipo di *governance* democratica in un sistema complesso. Si innesta in tale contesto il *Libro bianco sulla governance europea* presentato dalla Commissione il 25 luglio 2001, consultabile nel sito web www.europa.eu.int. Sul punto, v. G. TIBERI, *Il Libro Bianco sulla governance Europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 163 e ss.; e P. ALLOTT, *European governance and the re-branding of democracy*, in *European law review*, 2002, p. 60 e ss. Sul «*multilevel system of government*» nell'Unione Europea v. anche G. AMATO, *L'originalità istituzionale dell'Unione Europea*, in G. PRETEROSSO (a cura di), *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Roma, 2000, p. 81 e ss.; e F. MORATA, *Governance europea e politiche pubbliche*, in S. FABBRINI, F. MORATA, *L'Unione Europea*, Bari, 2002, p. 3 e ss., la quale, specie p. 10, rileva come, in particolare, l'Unione Europea, quale «sistema policentrico, frammentato e interdipendente, caratterizzato dall'assenza di chiare gerarchie...non costituisce un sistema di governo, ma un modello di *governance* in permanente evoluzione».

¹⁵ La metafora della rete è da tempo utilizzata dalla dottrina per indicare un nuovo e diverso paradigma di organizzazione dei poteri pubblici, in cui l'intreccio delle relazioni tra organi comunitari, organi statali, organi regionali, locali, e soggetti appartenenti alla società civile si caratterizza dinamicamente secondo logiche che presuppongono la frammentazione e l'articolazione delle funzioni in senso orizzontale. Per A. PREDIERI, *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 293, «Rete è caratteristica di un'epoca che rifiuta le gerarchie rigide, che preferi-

In questa prospettiva, l'evoluzione della sovranità si manifesta in una trasformazione delle modalità che sovrintendono al suo esercizio, ed il venire meno della sua configurazione, monopolistica all'interno dello Stato, e monolitica nelle relazioni con la comunità internazionale, discende dal fatto che lo spazio giuridico ha dilatato il proprio raggio d'azione, imponendo sempre più l'integrazione tra gli ordinamenti, e, dunque, il superamento della distinzione classica tra interno ed esterno.

Alla luce di ciò, appare di tutta evidenza come l'esercizio delle competenze istituzionali, ai vari livelli, implichi necessariamente l'integrazione di elementi giuridici di diversa natura; ne consegue, con il ridimensionamento del ruolo politico dello Stato, la rimodulazione dei processi decisionali, articolati in un modo nuovo per cui ogni livello di governo si trova a dover dialogare con gli altri.

In questo contesto, se, da un canto, parti importanti di funzioni e compiti tradizionalmente considerati appannaggio esclusivo dello Stato transitano verso organizzazioni di tipo sovranazionale, che li attraggono irrimediabilmente nella propria sfera, dall'altro si affermano e si consolidano sempre più forme di accordo e di cooperazione tra le autorità interne a diversi Stati, e tra queste e le istituzioni sovranazionali stesse, di volta in volta chiamate in causa dal tipo di azione condotta.

All'allocazione di funzioni a favore di istanze decisionali che rappresentano ambiti territoriali più estesi e che coagulano più Stati nazionali per il perseguimento in forma integrata di importanti obiettivi, principalmente (ma ormai non più soltanto) di natura economica, fa da contraltare la valorizzazione delle istanze decisionali dei livelli territoriali minori, soprattutto regionali, chiamati ad interagire, in un sistema di tale complessità, con gli altri poteri pubblici interni ed esterni allo Stato-nazione.

Sintomatica di questo stato di cose pare essere la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., da cui emerge con evidente nettezza la consapevolezza che, ormai, lo Stato-ente non personifica più il complesso del potere pub-

sce alla metafora dello Stato piramidale quella dello stato arcipelago e della rete, trovando significative risposdenze nella struttura dell'Unione più volte vista come schema senza centro». Sul tema delle reti transnazionali create dalla dimensione ultraterritoriale degli interessi, v. T. BORZEL, *Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea, in Stato e mercato*, 1998, p. 389 e ss.; C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999; S. AMOROSINO, *Le funzioni dei pubblici poteri nazionali nell'era delle reti*, in *Il foro amministrativo*, 2000, p. 3777 e ss.; A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001; S. CASSESE, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni, ultrastatali*, in *La crisi dello Stato*, cit., p. 21 e ss.; ID., *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *Lo spazio giuridico globale*, cit., p. 21 e ss.

blico, ma identifica soltanto uno dei centri di titolarità che concorrono, in posizione paritaria, a configurare la Repubblica¹⁶. In un quadro costituzionale così delineato è evidente, peraltro, che i rispettivi ruoli ordinamentali non possono essere staticamente separati, poiché, al contrario, essi appaiono fondati su interrelazioni reciproche: il pluralismo istituzionale rifugge da un incasellamento delle materie o delle funzioni in spazi riservati a ciascun ente in via esclusiva e predefinita, per manifestarsi, piuttosto, nel gioco flessibile delle sovrapposizioni e interferenze tra le funzioni pubbliche a vario titolo esercitate. L'interdipendenza funzionale, in sostanza, è esattamente speculare a quella strutturale: nell'ottica di un policentrismo funzionale e istituzionale paritariamente organizzato¹⁷ l'assetto dei poteri pub-

¹⁶ Secondo il nuovo testo dell'art. 114 Cost., primo comma, «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Sebbene si tratti di una disposizione priva di un valore immediatamente vincolante, fin dai primi commenti, la dottrina ha individuato in essa la chiave di lettura dell'intera revisione del Titolo V Cost. Essa, in stretto collegamento con il principio di sussidiarietà introdotto all'art. 118, primo e quarto comma, introduce il principio del pluralismo istituzionale paritario, per cui, pur restando ferme le differenze concernenti le rispettive competenze e le forme della loro tutela costituzionale, i diversi enti territoriali autonomi ricevono il riconoscimento espresso della loro pari dignità. L'art. 114 si porrebbe, in tal modo, in perfetta continuità con l'art. 5, che, come già autorevole dottrina aveva messo in luce, non distingueva tra le diverse autonomie locali riconosciute e promosse dalla Repubblica. In tal senso C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 73 e ss. Più problematica, invece, la portata dell'art. 114 Cost. per quanto concerne la distinzione tra Stato e Repubblica, che, pure, sembra identificarne il più ambizioso contenuto normativo: a differenza di quanto affermava il vecchio testo costituzionale, la Repubblica non si riparte più in enti territoriali minori, ma si costituisce degli enti richiamati all'art. 114, tra cui è compreso anche lo Stato, non più, dunque, sinonimo della Repubblica, ma aggregazione territoriale posta in posizione paritaria con le altre. Il testo costituzionale novelato accoglie, in tal modo, definitivamente la concezione dell'ordinamento repubblicano come ordinamento policentrico, in cui, lungi dal potersi tracciare una relazione di tipo gerarchico tra lo Stato e le altre aggregazioni territoriali, l'autonomia di ogni singolo ambito istituzionale viene elevata a cifra organizzativa dell'intero sistema giuridico, comportando delle conseguenze radicali sull'organizzazione dei rapporti istituzionali tra i diversi livelli di governo. In tal senso v. A. PIRAINO, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, cit., p. 13 e ss.; sulle problematiche connesse ad una lettura in chiave comparata dell'art. 114, e sulle difficoltà derivanti dall'uso comunque promiscuo dei termini Stato e Repubblica nelle disposizioni del Titolo V Cost., v. M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 37 e ss.; S. MANGIAMELI, *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p. 237 e ss. Sull'interpretazione dell'art. 114 Cost da parte della Corte costituzionale, v., infra, note nn. 32 e 40.

¹⁷ Sul policentrismo istituzionale configurato dalle norme del nuovo Titolo V Cost.,

blici assume una nuova morfologia, risultante da una pluralità di parti distinte ma interdipendenti, secondo cambiamenti che hanno già, almeno in parte, trovato riconoscimento nel nuovo testo costituzionale.

Appare chiaro, pertanto, che la ridefinizione dei poteri delle Regioni e delle autonomie territoriali in genere è il portato di un ripensamento complessivo delle categorie fondamentali attorno alle quali era stata edificata la nozione di Stato e che avevano guidato la definizione dei suoi compiti e dei suoi poteri: sovranità, democrazia, decisione, legittimazione¹⁸.

Di tutto ciò la revisione costituzionale del 2001, seppure con tutte le incertezze interpretative ed applicative che sono emerse dalla sua entrata in vigore, sembra prendere atto, introducendo delle previsioni che, in modo più o meno consapevole, sottendono l'idea che il modello dello Stato mo-

v. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 e ss. Sulla comunicabilità tra i livelli istituzionali v. A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2003, p. 364 e ss.

¹⁸ Per una disamina approfondita del modo in cui i mutamenti di cui si tratta rifluiscono sulle istituzioni politiche ridefinendone i ruoli, v. R. MARESCA, *Parlamento e società reticolare*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 683 e ss., il quale si sofferma ad indagare come i nuovi paradigmi del potere pubblico determinino un mutamento di sostanza di alcune delle categorie fondamentali del diritto costituzionale: la sovranità, ma anche la cittadinanza, la rappresentanza politica, il ruolo del Parlamento, e, dunque, della legge nel sistema delle fonti del diritto. Sulle difficoltà incontrate, in genere, dalle assemblee parlamentari di fronte ai fenomeni di dissociazione degli spazi economici, politici, e giuridici, v. anche S. GOZI, *Il Parlamento Europeo e l'armonizzazione internazionale: le implicazioni costituzionali del fenomeno della globalizzazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 879 e ss. Sulle trasformazioni che l'ordinamento comunitario, come ordinamento poliarchico multilivello, ha prodotto sul piano della rappresentanza politica, v. T. R. BURNS, S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in *Il Mulino*, 1998, p. 419 e ss., secondo cui la complessità e la frammentazione degli interessi coinvolti dall'azione comunitaria danno luogo a processi decisionali che radicano la propria legittimità nella rappresentanza diretta degli interessi da parte di attori pubblici e privati, burocrazie settoriali ed esperti, soggetti, questi, chiamati ad un'attività di costante intermediazione. Emergono, così, nuovi processi politici «tecnicamente più efficaci e flessibili delle forme e procedure tipiche della democrazia rappresentativa e che tendono sempre più a prevalere su quest'ultima» (p. 421), con delle conseguenze importanti anche all'interno degli Stati membri. Sottolineano la necessità di elaborare una visione della rappresentanza politica congruente con i caratteri della nuova *governance* multilivello, in modo da attivare le risorse istituzionali e procedurali capaci di interagire con le modalità reticolari dei processi di formazione e messa in opera delle politiche pubbliche, L. BOBBIO, M. MORISI, *Governo di reti a mezzo di reti? Rappresentanza e politiche pubbliche nell'Unione Europea*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, cit., p. 425 e ss.

nopolista delle funzioni pubbliche interne e delle relazioni con gli altri soggetti della comunità internazionale non corrisponde più alla realtà effettuale di funzionamento del potere e di formazione delle decisioni vincolanti.

In quest'ottica, il riconoscimento costituzionale di un potere estero delle Regioni può assumere un valore sintomatico dei cambiamenti in atto: esso si inserisce, infatti, a pieno titolo nella scrittura di una nuova disciplina dei procedimenti preordinati alla formazione, imputazione, ed attuazione della volontà pubblica, idonea a governare l'intreccio delle relazioni tra i soggetti plurimi che compongono il sistema giuridico.

2. *Costituzione e rapporti internazionali. Alle origini del problema.*

Se, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, le nuove disposizioni costituzionali in tema di potere estero non sono esenti da ambiguità, al punto da dare luogo ad opzioni valutative diametralmente opposte, non pare potersi dubitare, in ogni caso, che il riconoscimento costituzionale espresso di cui all'art.117 Cost. si riveste di importanti significati dal punto di vista del ruolo sistemico delle Regioni nell'ordinamento repubblicano.

È, infatti, più che consolidata la tradizione dogmatica che fa risalire le scelte fondamentali sulle relazioni internazionali al nucleo essenziale di principi e norme che identificano la configurazione dei fini costitutivi, oltre che la strutturazione, dei poteri supremi di un ordinamento¹⁹: le norme costituzionali che recano le scelte ordinamentali circa l'impostazione e la gestione delle relazioni con l'estero incidono direttamente, infatti, sulla forma dello Stato.

A riprova di ciò vengono solitamente adottati non solo motivi inerenti la collocazione topografica degli artt. 10 e 11 tra i principi fondamentali della Costituzione, ma, anche, ragioni di ordine sostanziale che fanno del principio «internazionalista» uno dei fattori qualificanti, e, in quanto tali, intangibili, dell'ordinamento costituzionale²⁰.

¹⁹ Cfr., al riguardo, U. ALLEGRETTI, *Costituzione italiana e dimensione internazionale*, in *Democrazia e diritto*, 1994, p. 95 e ss., il quale ricorda che, già nelle teorizzazioni di Locke e di Montesquieu, come nel pensiero di Kant e di Hegel, il potere estero, la questione della pace e della guerra, della sovranità interna ed esterna, costituivano, in quanto elementi essenziali nell'architettura dei poteri, una «suprema espressione dello stato».

²⁰ In tal senso si è espressa anche la Corte Costituzionale; tra le altre cfr., ad esempio, la sentenza n. 829 del 1988, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 3969 e ss., con nota di M. MAZZIOTTI DI CELSO e G.M. SALERNO, *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale*.

Si spiega in tal modo il fatto che i canoni espressivi dell'apertura alla comunità delle nazioni non si fermano a prescrivere l'impegno al rispetto delle regole che presiedono alla convivenza tra i soggetti di detta comunità, ma giungono a prefigurare, *ante litteram*, l'accettazione di limiti alla sovranità statale, purché preordinati al perseguimento, anche nel contesto internazionale, delle finalità che venivano poste alla base del nuovo ordinamento repubblicano. Così, i principi di libertà, di eguaglianza, di rispetto della persona umana, del pluralismo, vengono intesi dalla Costituzione anche nei loro possibili risvolti internazionali, e, con grande lungimiranza, posti a fondamento giustificativo di eventuali, future, costruzioni internazionali cui l'Italia avrebbe potuto partecipare.

Traspare, insomma, dal dettato costituzionale il convincimento che gli ideali democratici che informano la Repubblica si apprezzano nella loro valenza piena solo se si ha riguardo anche alla dimensione esterna: uno Stato che voglia veramente costruirsi in base ad essi non può omettere di relazionarsi con la comunità delle altre nazioni, perseguendo anche nella politica estera i medesimi imperativi di libertà e giustizia²¹.

Il principio internazionalista rileva, poi, in questa sede, non tanto, o, meglio, non solo, in quanto fondativo di determinate scelte sul piano della politica estera o di una certa impostazione dei rapporti con la comunità internazionale, ma, piuttosto, su quello della sua connessione, strettissima, con il principio democratico, e, appunto, con le scelte basilari sulla forma dello Stato, per cui è inevitabile che la gestione della politica estera, oltre a richiedere il sostegno dell'organo parlamentare²², o, comunque,

²¹ Sul modo in cui le forze politiche rappresentate nell'Assemblea Costituente intesero gli ideali internazionalistici, e sulle sottese motivazioni etico-filosofiche, oltre che ideologico-politiche, cui, al riguardo, ciascuna di esse ispirò la propria posizione, cfr. A. CASSESE, *Lo Stato e la comunità internazionale*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 75 e ss. L'Autore evidenzia, peraltro, il fatto che «le norme internazionalistiche della Costituzione presentano, sotto il profilo della loro genesi, una caratteristica importante: mentre numerose altre disposizioni costituzionali furono il frutto di un compromesso, spesso difettoso, tra varie tendenze politico-ideologiche contrastanti... le norme internazionalistiche risultarono da un'ampia convergenza tra le principali forze politiche italiane[...] Tranne che su pochi punti specifici[...], tra i maggiori partiti dell'arco democratico si coagulò presto, e del tutto naturalmente, una linea politica di fondo, che portò alla rapida elaborazione ed approvazione delle norme in questione».

²² Sul punto v. A. MANZELLA, *Il processo decisionale nella politica estera italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 477 e ss.; *ivi*, A. MASSAI, *Parlamento e politica estera: l'Italia*, p. 559 e ss., e G. GARAVOGLIA, *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, p. 605 e ss.; P. A. CAPOTOSTI, *Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra Parlamento e Governo*, relazione al Convegno annuale dell'AIC, Bari, 17-18 ottobre 2003; M. R. DE LEO, *Forme di governo e politica estera*, Torino, 2003, p. 199 e ss.

di una qualche forma di partecipazione popolare, implichi la necessità di un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali e locali²³.

Ed infatti, la distribuzione dei poteri e delle funzioni tra le istanze immediatamente rappresentative delle comunità locali costituisce, oggi, un risvolto necessario per l'implementazione dei principi che connotano l'ordinamento democratico e pluralista; se a ciò si aggiunge che le disposizioni costituzionali concernenti, in generale, l'impostazione del ruolo della Repubblica nella comunità internazionale appaiono strettamente interconnesse, se non funzionalizzate, fin dal momento genetico, al perseguimento di un'esplicazione piena dei suddetti principi, se ne traggono importanti conseguenze sul piano della dislocazione delle potestà esterne.

Senza, infatti, volere assumere una posizione definitiva su temi che richiederebbero, per il loro notevolissimo spessore di complessità, ben altra trattazione, lo svolgimento effettuale delle manifestazioni riconducibili, a vario titolo, alla potestà estera, sembrerebbe confermare che il decentramento dei poteri politici tra le comunità territoriali costituisce un momento necessario e imprescindibile dell'attuazione del principio pluralista²⁴. Si riscontra, infatti, sul punto, una significativa convergenza delle

²³ La dottrina ha messo in rilievo, già da tempo, la complessità di contenuto del principio internazionalista, declinabile, almeno, in cinque articolazioni fondamentali, concernenti: il principio pacifista; l'obiettivo del perseguimento della giustizia nelle relazioni internazionali con tutti i relativi corollari circa la protezione dei diritti umani, il rispetto delle culture, il perseguimento di canoni di equità e solidarietà sul versante delle relazioni economiche e sociali; l'apertura alle organizzazioni internazionali, e, dunque, l'accettazione eventuale di limitazioni alla sovranità rivolte al perseguimento di dette finalità; il riconoscimento della condizione giuridica dello straniero; la connessione con il principio democratico nella configurazione della forma dello Stato. Al riguardo v. diffusamente A. CASSESE, *Artt. 10-12*, in *Commentario della Costituzione*, cit., spec. p. 463; U. ALLEGRETTI, *Costituzione italiana e dimensione internazionale*, cit., p. 100 e ss.; V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, p. 98 e ss.; G. FLORIDIA, *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Sulla necessità di dare luogo ad una interpretazione teleologica ed evolutiva delle disposizioni costituzionali in materia di rapporti internazionali, in ispecie per ciò che riguarda l'art. 11, alla luce dei più recenti eventi, v. G. SEVERINI, *Realtà internazionale e art. 11 della Costituzione italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 65 e ss. Sul punto cfr. anche G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, relazione al Convegno annuale dell'AIC, Bari, 17-18 ottobre 2003.

²⁴ Sul legame inscindibile tra democrazia e decentramento politico, a prescindere dall'opzione tra federalismo e regionalismo, cfr., per tutti, M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, p. 367 e ss., il qua-

dinamiche costituzionali delle moderne democrazie, tutte orientate, in misura più o meno evidente, verso processi di decentramento interno, processi in cui assume un certo rilievo l'emersione del ruolo delle entità territoriali nell'ambito delle relazioni internazionali²⁵.

Il pluralismo politico e territoriale che caratterizza, in sostanza, la complessità delle democrazie contemporanee, implica la valorizzazione delle autonomie viste nella pienezza della loro configurazione, e, dunque, anche nella dimensione esterna: anche in questo ambito, dunque, le istanze locali devono potere essere in grado di interagire con il livello centrale, partecipando alla formazione della volontà politica dello Stato.

Sotto questo profilo, l'affermazione espressa di un potere estero delle Regioni potrebbe considerarsi come la razionalizzazione di elementi che, già compresi, *in nuce*, nei principi costituzionali, richiedevano viepiù, alla luce di una revisione costituzionale intesa complessivamente a rafforzare il regionalismo italiano, un riconoscimento esplicito nella Carta costituzionale.

Seppure, infatti, possibilità di azione erano state riconosciute alle Regioni nel campo dei rapporti con l'estero, sia per la via pretoria della giurisprudenza costituzionale, sia per la stratificazione successiva di norme di legge ordinaria comportanti graduali aperture, l'ammissione costituzionale di un potere proprio delle Regioni nella gestione dei rapporti esterni, oltre ad essere coerente con il nuovo tipo di regionalismo che il legislatore costituzionale sembra aver voluto delineare, reca implicazioni di più consistente spessore, ponendo al contempo l'attenzione sulla necessità di dare luogo, con i perfezionamenti e le integrazioni del caso, ad una più compiuta disciplina giuridica della materia.

L'originario silenzio della Costituzione sul punto può forse spiegarsi alla luce del modo in cui, storicamente, fu inteso l'ente Regione, come creazione giuridica e istituzionale dell'ordinamento repubblicano²⁶. La

le, dopo aver posto l'interrogativo se «il decentramento politico sia solo un elemento eventuale o sia divenuto una delle qualità costitutive di tale forma di Stato» (p. 369), inverte i termini della questione, affermando che «è la natura democratica della forma di Stato a preconstituire oggi una precondizione indispensabile per il pieno dispiegarsi di processi di autentico decentramento politico».

²⁵ V., *infra*, cap. 2.

²⁶ Sul dibattito che si svolse in Assemblea Costituente in ordine all'istituzione delle Regioni, e sulle posizioni dei partiti al riguardo, cfr., per tutti, in generale, E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967. Mentre, sul piano della costruzione teorica dello stato regionale come modello alternativo, e, dunque, diverso da quello federale, secondo un'impostazione che ebbe un'importante influenza sui lavori dei Costituenti, si rimanda agli scritti di G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1944. Per

lettera, infatti, della Costituzione configurava inizialmente la Regione come suddivisione territoriale dello Stato-nazione, terminale di un tipo di decentramento che avrebbe potuto esplicarsi nei limiti ben precisi dell'autonomia ad essa attribuita dall'ordinamento.

Se il regionalismo prefigurava una modalità di ripartizione territoriale e funzionale del potere destinata ad inscrivere entro l'unità politica dello Stato, l'autonomia, anche nel caso delle Regioni a statuto speciale, risultava comunque circoscritta da una serie molteplice di limiti e controlli.

In questo contesto le ragioni dell'unità nazionale venivano intese come inderogabili, e, dunque, prevalenti su quelle del decentramento, e ciò giustificava un complesso articolato di limiti che, con vario grado di intensità, si risolvevano nella preminenza delle scelte politiche nazionali sull'esistenza stessa dell'ente regionale²⁷.

L'origine storica del sistema regionale si ripercuoteva così sulla misura e sulla qualità del relativo decentramento, determinando specifiche conseguenze anche in ordine al problema dei rapporti internazionali, che venivano considerati del tutto estranei all'originario statuto di autonomia della Regione: questa veniva intesa come ente ontologicamente chiamato a soddisfare interessi limitati, localizzati nel proprio territorio, per cui restavano esclusi dalla sfera delle sue competenze tutti gli atti che, rilevando al di fuori della portata strettamente regionale, dovevano considerarsi

uno studio della problematica regionalistica a partire dalle impostazioni proposte già all'epoca dell'unificazione d'Italia, cfr. R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura* (1862-1942), Milano, 1971.

²⁷ Sulla qualificazione da parte della dottrina dell'ordinamento italiano come ordinamento «regionale» cfr., nella vastissima letteratura, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003, p. 13 e ss.; sulla individuazione, invece, della natura giuridica delle Regioni, le posizioni della dottrina si diversificavano: vi era, infatti, chi le definiva come «enti politici» (cfr. P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949); altri preferivano qualificarle come «enti costituzionali» (cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1972, p. 363 e ss.), o come «enti autarchici territoriali» (cfr. G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949, p. 19 e ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1955, I, p. 214 e ss., G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, III, p. 117 e ss.). Sul punto anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1975, p. 991 e ss., il quale classificava le Regioni come enti autarchici, intendendo però il concetto di autarchia come comprensivo anche di autonomia politica (sulla nozione di autarchia, v., per tutti, S. CASSESE, *Autarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1949, vol. IV, p. 324 e ss.). Vi era ancora chi, come P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1974, p. 635 e ss., affermava che, pur essendo le Regioni enti autonomi, titolari di una potestà di autogoverno costituzionalmente garantita, esse integravano ordinamenti di carattere derivato e dipendente, circostanza, questa, che determinava l'assenza di una differenza qualitativa rispetto all'autonomia degli Enti locali.

appannaggio esclusivo della sovranità statale. Dunque, lo Stato era «il solo sovrano, soggetto di diritto internazionale»²⁸, e le Regioni non potevano muoversi che nell'ambito di un'autonomia materialmente e territorialmente definita, concessa entro i limiti costituzionalmente posti.

Sul piano specifico delle relazioni internazionali la dottrina aveva poi facile gioco ad argomentare che, poiché al legislatore statale veniva riservato il potere di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali implicanti modificazioni delle leggi, sia statali, sia regionali (artt. 80 e 87 Cost.), parimenti allo Stato doveva ritenersi spettante il potere di dettare le relative norme di esecuzione; ciò, oltre a spiegare il senso del limite del rispetto degli obblighi internazionali previsto in tutti gli Statuti speciali (tranne quello siciliano), e ricadente anche sulle Regioni a statuto ordinario, offriva un fondamento di diritto positivo alla configurazione delle relazioni o degli affari esteri come materia legislativa, non inclusa nelle competenze tassative regionali, e, dunque, saldamente accentrata nel potere centrale²⁹. Tale prospettazione trovava un immediato riscontro testuale anche nell'assenza di qualsiasi previsione costituzionale circa la possibilità per le Regioni di esprimere la propria voce nell'ambito dei procedimenti finalizzati alla stipula dei trattati internazionali dello Stato, né, tantomeno, di potere assumere iniziative proprie nell'ambito dei rapporti con enti esterni all'ordinamento italiano.

La situazione è progressivamente mutata, nel corso degli anni, a partire dal momento in cui il regionalismo ha acquisito un'identità più complessa, catalizzatrice di interessi di stampo transnazionale, emersi in sede comunitaria e accentuati dalle dinamiche di internazionalizzazione dei mercati, delle economie, delle istanze sociali e culturali, che fanno sì che ogni materia rimessa all'autonomia delle Regioni abbia una propria valenza anche nella dimensione esterna.

Le forme di questo divenire hanno identificato quei mutamenti che sono refluiti sulla valenza delle categorie giuridiche dell'unità e dell'autonomia, imponendo una rilettura complessiva del regionalismo, condotta utilizzando strumenti culturali adatti ai tempi.

Così, l'effettività ordinamentale ha anticipato l'introduzione nel quadro costituzionale di norme espressamente regolative della dimensione

²⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 187/1985, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, p. 1303 e ss. Si tratta, invero, di un orientamento in cui si inscrivono molte pronunce del giudice delle leggi; cfr., per esempio, le sentenze nn. 46 del 1961; 49 del 1962; 44 del 1967; 21 del 1968; 142 del 1972; 203 del 1974; 170 del 1975.

²⁹ Cfr. A. LA PERGOLA, *Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il diritto comparato*, in *Quaderni regionali*, 1985, p. 951.

estera delle Regioni, portando a livelli di maggiore compiutezza i significati che potevano trarsi dal principio internazionalistico, e imponendo diverse letture delle cifre costruttive dell'autonomia regionale in relazione all'unità politica nazionale.

In sostanza, l'assetto reale delle funzioni regionali, consolidatosi nel corso degli anni grazie alla combinazione delle interpretazioni dottrinarie e giurisprudenziali e degli interventi del legislatore ordinario, si è gradualmente attestato, sul versante delle relazioni estere, su posizioni ben differenti rispetto alle impostazioni iniziali della relativa problematica.

Nella prima fase storica di attuazione del regionalismo italiano, infatti, la materia dei rapporti internazionali e la gestione della politica estera venivano considerate appannaggio esclusivo dello Stato, unico depositario della soggettività internazionale, mentre il livello regionale, identificando soltanto una articolazione ordinamentale interna, non assumeva alcun rilievo sul piano esterno.

Al contrario, allo stato attuale non pare possa più dubitarsi che l'articolazione delle funzioni politiche deve necessariamente riflettersi anche sul piano delle relazioni internazionali³⁰; del resto, l'attribuzione del potere estero è ormai implicata in ogni problematica relativa alla allocazione delle funzioni pubbliche tra i livelli dell'ordinamento: si tratta, infatti, non tanto di una "materia" attribuibile in quanto tale definitivamente ad uno o all'altro ente, ma, piuttosto, di una dimensione che, trasversalmente, può incidere su ogni tipo di competenza qualora il suo esercizio assu-

³⁰ Nel nuovo sistema costituzionale, in sostanza, pare definitivamente superata la concezione del potere estero quale potere esclusivo dello Stato-nazione: l'evoluzione dell'ordinamento ha sconfessato, infatti, il vecchio assunto che, sul presupposto del legame inscindibile tra la soggettività internazionale e la relativa responsabilità ricadente soltanto sullo Stato, escludeva categoricamente la possibilità di una distribuzione delle competenze anche agli enti territoriali minori per tutto ciò che poteva ricondursi ai rapporti con l'estero. Cfr., per maggiori approfondimenti sul punto, G. ARANGIO RUIZ, *Stati ed altri enti (soggettività internazionale)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XVIII, Torino, 1971, p. 138 e ss.; G. GAJA, *Commento all'art. 6*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, p. 121 e ss.; G. STROZZI, *Competenze regionali e potere estero dello Stato. Un asso nella manica dell'esecutivo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, p. 1000 e ss.; B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 1992, p. 12 e ss. Non erano peraltro mancate, in dottrina, voci critiche nei confronti di detta impostazione, v., al riguardo, G. SACERDOTI, *La cooperazione interregionale europea tra vincoli costituzionali e principi del diritto internazionale*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Milano, 1995, p. 41 e ss. Tra le numerose pronunce della Corte Costituzionale, v. le sentenze nn. 123 del 1980 e 187 del 1985.

ma un rilievo o coinvolga interessi esorbitanti dai confini territoriali di uno specifico livello decisionale³¹.

Inoltre, l'articolazione del potere estero risponde certamente meglio all'idea ed alla pratica della cooperazione multilivello tra le istituzioni molteplici, depositarie tutte, anche se in modo ed in misura diversa, di poteri sovrani³², da esercitarsi secondo modalità condivise che integrano la consapevolezza ed il rispetto della diversità di ciascuno rispetto agli altri.

³¹ Cfr., in tal senso, F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, Padova, 1999, p. 68 e ss.

³² Del processo di trasformazione che la sovranità dello Stato sta conoscendo, nella prospettiva di una sua diversa collocazione tra i soggetti portatori di pubbliche funzioni sia nel nuovo ordine internazionale, sia, all'interno, in virtù del cambiamento qualitativo delle relazioni tra centro e periferia, sembra aver preso atto la Corte Costituzionale nella sentenza n. 106 del 2002. La Corte, pur accogliendo il ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dal Presidente del Consiglio contro una delibera del Consiglio regionale della Liguria che si attribuiva il *nomen* di "Parlamento della Liguria" non ha sposato le motivazioni adottate dall'Avvocatura erariale, che facevano leva sulla esclusiva titolarità in capo al Parlamento del ruolo costituzionale di rappresentanza della sovranità popolare. Si legge, infatti, al punto 3 del *considerato in diritto*, che «il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia è impegnata» hanno «agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte immediatamente predicibili», e che «la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza», ed ancora, che «le forme ed i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali...partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico». Ciò, per la Corte, ha trovato «una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 Cost., nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare». La sentenza si può leggere in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 866 e ss., con note di F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e «parlamenti» regionali*; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*; N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*; A. MANGIA, *I Consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*. La Corte ha recentemente ribadito che, a differenza di quanto concerne le Camere, «le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità», nella sentenza n. 301 del 2007, che richiama la precedente giurisprudenza costituita dalle sentt. 306 del 2002 e 81 del 1975. Sul pluralismo istituzionale di cui all'art. 114 Cost. la Corte si è pronunciata nuovamente con la sentenza n. 274 del 2003. Sul punto cfr., infra, nota n. 40. Da ultimo, notevoli perplessità ha suscitato la sentenza n. 365 del 2007, con cui, per vero, la Corte costituzionale sembra tornare sui suoi passi, contraddi-

Il punto cruciale sarà, sotto tale aspetto, la determinazione, da effettuarsi anche volta per volta, di quali siano le relazioni esatte tra il ruolo delle Regioni e quello dello Stato, costituzionalmente chiamato a sovrintendere alla gestione dei rapporti con l'estero anche nelle materie di competenza regionale, onde garantire «l'incolumità e la sicurezza pubblica, la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica» e, in particolare, «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali», secondo l'art. 120, comma 2, Cost³³.

ciendo alcune delle affermazioni già inserite nelle succitate decisioni. La sentenza in questione dichiara l'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna n. 7 del 2006, istitutiva di una Consulta per il “nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”, censurata, appunto, per il riferimento alla “sovranità”. Per il giudice delle leggi tale riferimento è illegittimo per contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., nonché con l'art. 1 dello Statuto sardo, disposizioni che qualificano le Regioni come enti autonomi, e, dunque, non sovrani. I primi commenti hanno fin da subito evidenziato la discrasia tra l'esito decisorio, che appare pienamente condivisibile, e il percorso argomentativo prodotto nelle motivazioni, che non appare ugualmente convincente. La Corte, infatti, si preoccupa di evidenziare le differenze tra regionalismo e federalismo, deducendone l'impossibilità di riprodurre moduli di stampo propriamente federalistico nel nostro ordinamento, e, se ciò non bastasse, propone un'interpretazione dell'art. 114 Cost. fondata sulla distinzione tra sovranità dello Stato e autonomia delle Regioni, da cui la Corte stessa fa derivare conseguenze che sembrano sconfessare quanto già detto in precedenza. La sentenza n. 274 del 2003, infatti, sottolineava come gli enti menzionati all'art. 114 Cost. fossero tutti ugualmente costitutivi della Repubblica, pur se caratterizzati da inevitabili differenze funzionali legate alla diversa articolazione delle competenze. La sentenza n. 365 del 2007, invece, sul presupposto della diversità ontologica, di condizione giuridica, tra Stato ed enti substatuali, giunge a negare l'idea, precedentemente espressa (v. la sentenza n. 106 del 2002), che la sovranità sia della Repubblica, anziché dello Stato, e, pertanto, si rifrangano nell'intero arco delle istituzioni repubblicane, comprese, ovviamente, le articolazioni territoriali. Criticano, con accenti diversi, il percorso argomentativo seguito dalla Corte A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 21 dicembre 2007; B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*, in *federalismi.it*, n. 22/2007; e O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *forumcostituzionale.it* (in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2007).

³³ Sottolinea il ruolo del Governo dello Stato come “governo della Repubblica”, collocato al centro delle relazioni tra gli altri organi costituzionali dello Stato, le Regioni, e gli Enti locali, in quanto tale chiamato a mantenere l'unità di fondo dell'ordinamento, S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p. 191 e ss.

In realtà, sembra che la nuova stratificazione dei poteri e delle funzioni pubbliche fondi l'idea di una gestione in qualche modo condivisa del potere estero dello Stato sulla base della collaborazione di fondo con gli altri enti territoriali.

Ciò, peraltro, assume rilievo non tanto sul piano giusinternazionalistico, ma sul versante costituzionale interno: si tratta, infatti, di vedere se e in che misura il testo novellato della nostra Carta fondamentale consenta una stratificazione interna dei poteri tra Stato e Regioni che implichi anche la possibilità di condurre azioni dotate di una qualche efficacia all'esterno dell'ordinamento³⁴.

Accantonate, dunque, le vecchie problematiche legate alla questione della soggettività internazionale, e risolto il problema della legittimazione delle Regioni nell'esercizio di una frazione di potere estero da esercitare a pieno titolo, la questione nodale si incentra sulla individuazione dei reali margini di manovra che alle Regioni medesime possono riconoscersi nel contesto internazionale e comunitario, ovvero sulla determinazione degli strumenti procedurali idonei a consentire l'esplicazione della capacità decisionale riconosciuta agli enti substatuali, salvaguardando comunque l'unità di fondo degli indirizzi nazionali in un settore di così rilevante impatto strategico.

3. Economia globale e mesogoverno regionale. La questione degli spazi politici nazionali alla luce del nuovo testo costituzionale

Se le recenti riforme costituzionali costituiscono un difficile, quanto necessario, tentativo di trasporre sul piano giuridico-costituzionale le trasformazioni che il ruolo politico degli enti substatuali sta conoscendo negli ultimi anni, non si può omettere di considerare la forza propulsiva che, al riguardo, hanno giocato le relazioni complesse che si sono instaurate tra territorio e mercato.

Le Regioni, infatti, sono investite sempre più direttamente della responsabilità di governo dei fattori politici, economici, culturali, che, in relazione al territorio, conoscono importanti fenomeni di disaggregazione e di riaggregazione. In altri termini, l'ambito spaziale infrastatale assume un rilievo sempre maggiore nella determinazione delle dinamiche econo-

³⁴ Cfr., sul punto, F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, cit., p. 10, secondo cui «Il potere estero regionale deve dunque inquadrarsi, secondo schemi classici, come somma di poteri interni di agire all'esterno, comprensiva delle diverse tipologie di attività (statali e regionali) che possono essere svolte».

miche, e, *lato sensu*, sociali, e ciò richiede adeguate proiezioni sul piano istituzionale, e, dunque, giuridico.

Le categorie dominanti della razionalità del mercato si muovono nell'arena internazionale, dove le priorità economiche influenzano tutti gli altri settori della vita sociale, e dove le esigenze di politica economica si polarizzano attorno ai soggetti istituzionali più vicini agli interessi di volta in volta rappresentati. In questo contesto, le entità decentrate si trovano dinanzi alla necessità di interagire con la sfera esterna, comunitaria, ma anche internazionale: esse sono, infatti, chiamate ad accompagnare la dimensione composita dei settori materiali rimessi alla loro cura.

Ed invero, non v'è chi non veda, oggi, come la gestione delle relazioni culturali, della cooperazione transfrontaliera, delle politiche per lo sviluppo territoriale, per la formazione professionale, per la tutela dell'ambiente, e, sullo sfondo, dello sviluppo dell'economia, presentino forti aspetti di transnazionalità, cui le Regioni devono essere in grado di far fronte³⁵.

In sostanza, la dissociazione tra spazio politico nazionale e spazio economico, tra normazione statale ed esigenze territoriali, se, da un lato, pone la necessità di una regolamentazione più efficace su scala internazionale, dall'altro, determina l'emersione di questioni che richiedono un diverso sistema di cooperazione transnazionale; ne deriva la necessità di ricercare le soluzioni giuridiche in ambito regionale, non solo sul piano dell'attività legislativa, ma anche su quello della capacità delle Regioni di gestire accordi con istituzioni estere, o di instaurare rapporti diretti con gli organi comunitari.

Del resto, è proprio nella dimensione regionale che i processi concorrenziali dell'economia globale trovano la sede più idonea per una efficace allocazione, poiché le Regioni identificano le unità politiche e geografiche meglio in grado di adeguare le scelte istituzionali e infrastrutturali allo specifico livello di sviluppo del territorio, di partecipare alle politiche economiche di matrice comunitaria e sovranazionale, di prendere parte alle procedure concertate nell'ambito delle reti transnazionali.

Ed è sempre nell'ambito regionale che i servizi a rete, pubblici e privati, strutturalmente preordinati a consentire la circolazione delle merci, dei capitali, delle persone, dei servizi, delle informazioni, trovano la possibilità di una collocazione e di una regolamentazione più efficaci³⁶.

³⁵ Cfr., al riguardo, R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 917 e ss.

³⁶ Sul punto v., ampiamente, R. CAPPELLIN, *Fondamenti e prospettive della politica estera regionale*, in F. BOSCACCI, G. GORLA (a cura di), *Economie locali in ambiente competitivo*, Milano, 1991, p. 341 e ss.

Il governo dell'economia, in sostanza, si radica sempre più nella dimensione regionale, con tutte le implicazioni che ciò comporta, a cascata, su tutti gli aspetti che connotano l'identità territoriale e politica degli enti infrastatali, preposti a reggere i sistemi istituzionali su cui si incentra la capacità di interagire più efficacemente con le caratteristiche del mercato mondiale.

Appare chiaro, a questo punto, come la questione del potere estero regionale divenga cruciale nella strutturazione giuridica della funzione di governo di un'economia che sempre più si pone come economia, allo stesso tempo, regionale e internazionalizzata, non foss'altro perché quegli enti substatali che fossero privi degli strumenti giuridici idonei a guidare le azioni nell'ambito estero, risulterebbero gravemente penalizzati nella competizione economica tra i sistemi territoriali.

Dunque, gli imperativi complementari della competitività territoriale e dell'internazionalizzazione dell'economia, e la presenza di istanze di transnazionalità necessariamente sottese alle caratteristiche delle azioni pubbliche in tutte le materie di competenza regionale, proiettano l'autonomia regionale sullo sfondo internazionale, e legano in un intreccio sempre più stretto la dimensione interna di tale autonomia con le sue forme di manifestazione esterna.

Del resto, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, erano state proprio le esigenze di fatto emerse dal contesto regionale ad indurre la dottrina, la giurisprudenza costituzionale ed anche il legislatore ordinario a ritenere ammissibile, pur nel silenzio della Costituzione, una qualche competenza esterna delle Regioni. In tal senso, la revisione del 2001, introducendo delle previsioni esplicite al riguardo, potrebbe rispondere all'esigenza di ricondurre ad un quadro di coerenza costituzionale il ruolo che le Regioni avevano già conquistato nello scenario economico ed istituzionale.

Proprio la necessità di trovare e di regolare la corrispondenza tra dimensione territoriale, ambito istituzionale, ed interessi transnazionali ha comportato l'esigenza di introdurre equilibri nuovi anche nell'interpretazione della legittimazione democratica e della responsabilità costituzionale³⁷.

³⁷ La contrazione della sovranità statale, unitamente alla nuova stratificazione degli interessi individuali e collettivi, ed agli effetti combinati derivanti dall'incontro e dalla penetrazione tra gli ordinamenti, comporta una trasfigurazione delle categorie dogmatiche fondamentali dell'ordinamento giuridico, che devono assumere nuove forme, capaci di accompagnare i processi di mutamento in atto assicurandone il più possibile lo svolgimento coerente ed ordinato (cfr., sopra, nota n. 19). Ciò sullo sfondo di un processo di integrazione dei sistemi giuridici in un ordinamento multilivello, nel quale lo spostamento di importanti funzioni a favore dell'Unione Europea pone pesanti interrogativi circa il rispetto del

Di qui il consolidamento di logiche multilivello nell'articolazione delle funzioni pubbliche, cioè nella configurazione di un sistema di governo capace di assorbire sul piano normativo ed istituzionale le asimmetrie derivanti dalle differenze territoriali infrastatali.

principio democratico, che, certamente, nell'architettura istituzionale comunitaria non trova, né potrebbe essere altrimenti, le stesse modalità di esplicazione tradizionalmente legate ai prototipi di funzionamento dello Stato moderno. Di qui la necessità di indagare sui risvolti che il concetto di democrazia potrebbe assumere se applicato ai nuovi modelli di organizzazione giuridica che caratterizzano la vicenda comunitaria, intesa come vicenda paradigmatica dei cambiamenti che, sul piano del diritto, si pongono come il riflesso necessario dell'evoluzione della società indotta dal complesso dei fattori economici, finanziari, e tecnologici. Il consolidamento nel sistema istituzionale dell'Unione Europea di nuovi moduli strutturali del potere pubblico, può assurgere, in questa prospettiva, a parametro di studio e di valutazione degli effetti innovativi che i processi di sviluppo economico e sociale determinano sul diritto e sull'ordinamento giuridico. Sulla necessità di elaborare nuovi parametri di democrazia, applicabili all'esperienza giuridica comunitaria, pare concordare la dottrina, seppure con diverse accentuazioni relative ai possibili esiti di una simile ricostruzione. La consapevolezza che, comunque, pare sottesa agli studi in materia concerne l'impossibilità di ancorare la ricerca di una possibile legittimazione democratica delle istituzioni comunitarie ad un parametro unico di riferimento, per ricercare, piuttosto, la sintesi tra le diverse dimensioni in cui l'assetto istituzionale europeo si rifrange. Già M. CARTABIA, *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, in *Politica del diritto*, 1994, p. 203 e ss., osservava come la costruzione di una più forte comunità transnazionale refluiscere sulle dimensioni ideali della democrazia, richiedendo necessariamente dei cambiamenti sul piano organizzativo, in modo da realizzare nuove garanzie nei rapporti tra governanti e governati, e individuava nel pluralismo istituzionale, cioè nella partecipazione attiva delle istituzioni statali (*in primis* Parlamenti e Corti costituzionali nazionali), la via per recuperare una dimensione sovranazionale della democrazia. Per J.H.H. WEILER, V. HALTERN, F. MAYER, *European democracy and its critics – Five uneasy pieces*, in *West European Politics*, 1995, p. 24 e ss., un concetto di democrazia applicato alla realtà comunitaria risulterebbe dalla combinazione di componenti di tipo internazionalistico, di tipo sovranazionale, di tipo infranazionale; per E. CANNIZZARO, *Democrazia e sovranità nei rapporti tra Stati membri e Unione Europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2000, p. 241 e ss., la rappresentanza degli interessi si manifesta in ambito comunitario attraverso un'organizzazione istituzionale scandita in una dimensione triplice: il parlamentarismo classico, la dimensione intergovernativa, che trova espressione nel Consiglio, le esigenze di attuazione tecnica affidate ad organi indipendenti quali la Commissione; per S. CASSESE, *Democrazia e Unione Europea*, in *Lo spazio giuridico globale*, cit., p. 82 e ss., la legittimazione dell'Unione, seppure ancora imperfetta, risulta da una pluralità di fattori: un primo tipo di legittimazione, indiretta, deriverebbe, infatti, dagli Stati, che, in tutte le loro componenti (popoli, governi, burocrazie, giudici) interagiscono nel contesto comunitario; l'Unione avrebbe, poi, una legittimazione diretta, fondata sul Parlamento Europeo; un terzo tipo di legittimazione deriverebbe dal funzionamento dell'Unione Europea quale arena pubblica dove gruppi di pressione privati interagiscono con i poteri pubblici, arricchendo la dimensione

In questa dialettica istituzionale tra «apparati pubblici non statali, metastatali, e, in taluni casi, mesostatali o substatali»³⁸, la posizione e le funzioni di ciascun ente, compreso, ovviamente, lo Stato, si ricavano dalla relazione, mutevole ed evolutiva, con quelle proprie delle altre componenti.

L'autonomismo assume così, una nuova consistenza, improntata su moduli di tipo relazionale³⁹ anziché gerarchico e derivativo, per cui, nel

europea di una sintesi che va ben al di là della semplice giustapposizione di alleanze nazionali; ulteriori tipi di legittimazione deriverebbero, per l'Autore, dal fatto che l'ordinamento comunitario è un ordinamento aperto all'ascolto degli interessi infranazionali, ed inoltre dal fatto che esso si sviluppa attorno ad un giudice che ha avuto ed ha un ruolo trainante nel processo di integrazione. Per A. MANZELLA, *Lo Stato «comunitario»*, cit., p. 275, i processi decisionali che si svolgono in ambito comunitario poggiano su una legittimazione tripla: una indiretta, attraverso i Parlamenti nazionali, che realizzano il concorso dei singoli Stati nelle decisioni sovrastatali; una diretta attraverso i rappresentanti eletti al Parlamento europeo, per quanto concerne le decisioni sovrastatali; infine, una legittimazione per via giurisdizionale, attraverso la collaborazione e il coordinamento tra giudici nazionali e giudici della Corte di Giustizia, fondata sulla validità sovrastatale dei diritti fondamentali. Queste tre forme di legittimazione, per l'Autore, fanno concettualmente capo ad un referente unico: la sovranità popolare, «sia che si espliciti attraverso atti di Parlamenti, sia che si espliciti attraverso atti giurisdizionali: nazionali ed europei». In una prospettiva radicalmente diversa, è, invece, fortemente critico verso le ricostruzioni che individuano l'esistenza di forme di legittimazione dell'ordinamento europeo, accantonando i parametri classici della democrazia e del costituzionalismo, M. LUCIANI, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, cit., p. 71 e ss., per il quale, invece, non è pensabile che il processo di integrazione europea possa progredire senza l'imprimatur di una legittimazione popolare espressa, condizione ineludibile per fondare un nuovo ordine che voglia qualificarsi come "costituzionale" nel senso proprio del termine. Sul tema, v. anche, in generale, M. TELÒ (a cura di), *Democratization et construction européenne*, Bruxelles, 1995; N. MACCORMICK, *Sovereignty, Democracy and subsidiarity*, in R. BELLAMY, V. BUFACCHI, D. CASTIGLIONE (a cura di), *Democracy and constitutional culture in the Union of Europe*, London, 1995; G. MAJONE, *Europe's democratic deficit: the question of standards*, in *European law journal*, 1998, p. 5 e ss.

³⁸ Così A. PREDIERI, *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., p. 35. Cfr. anche R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 167 e ss.

³⁹ Chiaramente sintomatico dell'affermarsi di questo nuovo tipo di autonomismo è il fatto che nelle sentenze della Corte costituzionale successive alla riforma del 2001, è presente in maniera pressoché costante il richiamo all'importanza delle procedure collaborative e partecipative tra Stato e Regioni, quali indispensabili strumenti di implementazione del nuovo sistema costituzionale. I meccanismi collaborativi, infatti, si pongono come l'immediato risvolto operativo del regionalismo di tipo relazionale prefigurato dall'art. 114 Cost. Cfr. le sentenze nn. 37, 39, 88, 91, 93, 103, 168, 197, 221, 228, 241, 303, 307, 308, 312, 313, 327, 329, 334 del 2003; le sentenze nn. 6, 27, 69, 116, 196, 228 del 2004; nn. 31, 135, 162, 167, 175, 219, 234, 270, 272, 279, 285 del 2005; 87, 133, 134, 213 del

tessuto ordinamentale unitario della Repubblica, ognuno dei soggetti costitutivi individuati dal comma 1 dell'art. 114 Cost. è chiamato ad apportare un contributo necessariamente differenziato, in quanto caratterizzato dalla soggettività istituzionale delle diverse comunità locali.

In questo contesto lo Stato, pur identificando il livello capace, almeno fino ad ora, di consentire l'esplicazione più piena delle ragioni della politica e della rappresentanza popolare, e pur essendo, in conseguenza di ciò, investito della funzione indefettibile di garantire il perseguimento dell'interesse generale della società, va, comunque, ripensato come uno dei soggetti dello spazio giuridico globale⁴⁰.

2006. Cfr., al riguardo, infra, nota n. 62. Sottolinea come la Corte costituzionale, in via giurisprudenziale, abbia stimolato le procedure di contrattazione R. Bin, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007, p. 393 e ss. L'Autore evidenzia altresì che "l'accentuazione della 'pariordinazione' dei livelli di governo che compongono la 'Repubblica', annunciata nel nuovo art. 114 Cost., è stata la base argomentativa utile per trarre la prescrizione di una procedura collaborativa che deve essere attivata ogni qual volta lo Stato voglia dettare norme su oggetti che non ricadano integralmente all'interno delle materie assegnategli dalla Costituzione, ma lambiscono interessi (e competenze) affidati in cura alle Regioni".

⁴⁰ Questa sembra essere l'impostazione adottata dalla Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 274 del 2003, ha fornito una ricostruzione della relazione intercorrente, nel nuovo assetto costituzionale, tra gli artt. 114, 117, 127. Secondo la prospettazione del giudice delle leggi, allo Stato è riservata «nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria [...] E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento». Il pluralismo istituzionale prefigurato dall'art. 114, comma 1, in altri termini, non implica, né potrebbe mai implicare, una identità paritaria delle funzioni ontologicamente appartenenti ai vari enti di cui la Repubblica si compone: lo Stato, come dimostrato dalla elencazione delle materie oggetto di potestà esclusiva secondo il comma 2 dell'art. 117 (tutte facilmente riconducibili alla tutela di istanze superiori di unità di fondo dell'ordinamento), nonché dalla previsione di poteri sostitutivi azionabili anche a fini di tutela dell'unità giuridica o economica secondo l'art. 120, rimane l'Ente che, per eccellenza, è chiamato alla funzione di assicurare, in ogni momento, la connotazione unitaria del sistema repubblicano, a garantire, cioè, il mutevole equilibrio tra unità ed autonomia. Ciò consente, peraltro, di risolvere l'apparente incongruenza tra il primo e il secondo comma dell'art. 114, che, dopo aver posto il principio del pluralismo istituzionale paritario, afferma che solo i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono "enti autonomi" «secondo i principi fissati dalla Costituzione». In questa prospettiva, la Repubblica sembrerebbe configurarsi come sintesi unitaria di una pluralità di enti, chiamati a concorrere, ciascuno con il portato delle differenze strutturali e funzionali che lo contraddistinguono, le asimmetrie tra i livelli in cui il governo pubblico si scompone, e, prima ancora, tra gli ambiti territoriali e sociali che caratterizzano la società italiana.

Tutto questo implica, naturalmente, la riorganizzazione politica degli assetti locali, e, di converso, la rimodulazione delle articolazioni territoriali della democrazia pluralista, cioè il riassetto territoriale e funzionale dei poteri pubblici, in modo da renderlo rispondente alle esigenze di *governance* emergenti dalla rete istituzionale che si va tessendo a livello mondiale⁴¹: in un sistema ove non è più possibile tracciare una differenza funzionale netta tra governi ed amministrazioni, tendenti, semmai, alla reciproca integrazione ed interpenetrazione⁴², si tratta di trovare un possibile equilibrio tra le esigenze connesse alla dimensione globale dell'economia, l'identità politica dello Stato nel contesto dell'integrazione comunitaria, e il ruolo, sempre più emergente, del mesogoverno regionale⁴³.

Ed infatti, nell'ottica policentrica dell'art. 114 Cost., la questione fondamentale concerne, più che l'allocatione formale delle funzioni, la individuazione dei soggetti a cui esse sono imputabili, e la determinazione, anche non definitiva, del *quantum* che ciascuno di essi può in concreto

La ricordata sentenza ha invero suscitato commenti critici da parte della dottrina per le conseguenze che la Corte costituzionale ha fatto derivare dalla suddetta impostazione: essa ha infatti confermato il precedente orientamento circa i vizi delle leggi regionali denunciabili dal Governo, mantenendo in vigore, dunque, quella disparità delle armi tra Stato e Regioni che il tenore del nuovo art. 127, e, più in generale, il senso complessivo della riforma, sembravano volere obliterare. Sul punto cfr. A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice...e non dice*, in *forumcostituzionale.it/giurisprudenza*, e, ID., *Le costituzioni passano, ma la giurisprudenza...resta*, in *federalismi.it*, n.1/2004. Sulla sentenza n. 274 del 2003, v. pure R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 9/2003.

⁴¹ La forma dei poteri pubblici contemporanei realizza così quell'"arcipelago" che, secondo autorevole dottrina caratterizza, nella logica delle reti, la *governance* multilivello. Così A. PREDIERI, *Le reti transeuropee*, cit., p. 293, per il quale, «Rete è caratteristica di un'epoca che rifiuta le gerarchie rigide, che preferisce alla metafora dello stato piramide quella dello stato arcipelago e della rete, trovando significative risposdenze nella struttura dell'Unione più volte vista come schema senza centro»; sul punto v. anche, ID., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit. p. 6 e ss.

⁴² Sul punto, v., approfonditamente, G.P. ROSSI, *Riflessioni sulle funzioni dello Stato nell'economia e nella redistribuzione della ricchezza*, in *Diritto pubblico*, 1997, p. 314 e ss.

⁴³ Sul livello regionale come "mesogoverno", v. M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 33 e ss. (spec. par. 2); S. CASSESE, L. TORCHIA, *The meso level in Italy*, in L. J. Sharpe (a cura di), *The rise of meso government in Europe*, London, 1993; F. MORATA, *Le Regioni come arene del mesogoverno europeo. Il caso spagnolo in prospettiva comparata*, in A. Predieri, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, cit., p. 263 e ss.

esercitare. Ciò riguarda, naturalmente, anche la definizione delle questioni relative al potere estero delle Regioni.

In tal senso, la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. sembra adattare l'articolazione delle competenze tra centro e periferia secondo una logica che, prendendo atto della complessità e della differenziazione della società moderna, predispone tuttavia dei meccanismi riequilibratori, affidando allo Stato, per la via delle competenze esclusive, la tutela dei parametri minimi di salvaguardia dell'unitarietà di fondo dell'ordinamento stesso⁴⁴.

Il livello statale, in sostanza, dovrebbe affrontare i problemi e gli sviluppi di lungo termine e di portata generale, anziché le questioni specializzate, mantenendo così una funzione costituzionale attiva e propulsiva di fronte agli altri attori istituzionali, sovrani nei rispettivi ambiti di governo.

La mutazione strutturale dei poteri pubblici nell'ambito della globalizzazione e dell'integrazione delle reti, con tutte le implicazioni sottese ad una diversa articolazione degli attori dislocati nello spazio istituzionale e territoriale, comporta poi che gli Stati nazionali, così come hanno perso il controllo della moneta, dei mercati finanziari, perdano, seppure lentamente, l'esclusività del controllo della politica estera.

Il riconoscimento del potere estero delle Regioni, dunque, si iscrive in un più complesso procedimento di ridefinizione territoriale e funzionale dei poteri pubblici⁴⁵; l'indagine sui poteri che le Regioni possono azionare sul piano delle relazioni estere, passa, pertanto, attraverso la ridefinizione del ruolo dello Stato, e delle modalità con cui esso può rapportarsi all'ambito sociale ed istituzionale sia interno sia internazionale.

Tutto ciò, ovviamente, comporta implicazioni di notevolissimo spessore sul piano politico-istituzionale oltre che giuridico-costituzionale, poiché è evidente che la scansione dello spazio giuridico in una pluralità di livelli decisori, se, da un lato, fa emergere il ruolo singolo di ciascuno di questi, richiede, di converso, la posizione e la definizione di un insieme articolato di regole e di procedure che guidino le decisioni e le azioni.

⁴⁴ Cfr., al riguardo, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 345 e ss.; A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1063 e ss.; R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai «livelli essenziali delle prestazioni...»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 629.

⁴⁵ Insiste sul "federalismo funzionale" come metodo di politica costituzionale in risposta alla globalizzazione, S. ORTINO, *La sfida federalista nell'era della globalizzazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 53 e ss.

In questa prospettiva, il nodo cruciale concerne la individuazione di un ruolo dello Stato che, non più allocatore autoritativo dei poteri e delle funzioni, sappia porsi, piuttosto, come centro propulsore di nuovi equilibri nell'ambito della dialettica istituzionale multilaterale, di una nuova poliarchia democratica. Il livello statale, in altri termini, dovrebbe, anche per quanto riguarda il potere estero, fungere da centro di irradiazione di un indirizzo politico di base, mirante alla cura dell'interesse nazionale, nei cui confini, poi, le Regioni e gli enti locali partecipino alla gestione ed all'attuazione della politica estera secondo le dinamiche di rete.

Mentre lo Stato, dunque, quale nodo e, al tempo stesso, snodo della rete dei poteri nazionali, funge da promotore del sistema nazionale, le Regioni assumono la promozione dei rispettivi subsistemi in un quadro in cui la dissociazione dei poteri pubblici possa assurgere ad una poliarchia sistemica, ove, cioè, non predominino le istanze centrifughe.

4. Potere estero delle Regioni e politica estera dello Stato. Notazioni preliminari per una chiave di lettura della revisione costituzionale

La ricerca di un non facile equilibrio tra unità della politica estera nazionale e potere estero delle Regioni evidenzia, ancora una volta, quello che pare essere il motivo ricorrente, o, meglio, la cifra interpretativa, complessivamente sottesa alla revisione del Titolo V della Costituzione, cioè la tendenza ad un nuovo bilanciamento tra unità ed autonomia, tra uniformità e differenziazione nell'ambito della forma dello Stato⁴⁶.

Se, infatti, le norme sul potere estero delle Regioni vanno lette in relazione sistemica con le altre previsioni introdotte dalla revisione costituzionale del 2001, appare ancora più evidente la loro riconducibilità ad alcune delle chiavi di lettura già proposte, in generale, per le altre modifiche del regionalismo italiano.

A proposito della costituzionalizzazione del potere estero regionale si è sostenuto trattarsi di una modifica dotata di scarso impatto innovativo, volta a ratificare i risultati già precedentemente emersi per via giurispru-

⁴⁶ Valorizza questa chiave di lettura, evidenziando le differenze che emergono nette dal raffronto tra il nuovo testo costituzionale e quello originario del 1948, nel quale, al contrario, sembravano prevalere le ragioni dell'uniformità quale veicolo necessario dei valori connessi all'eguaglianza sostanziale ex art. 3 comma 2 Cost., F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in www.giurcost.org/studi.

denziale e di legislazione ordinaria⁴⁷. Le stesse affermazioni sono state proposte in sede di valutazione generale della revisione costituzionale del 2001, ma non può dimenticarsi che, come da più parti si è osservato, in ogni caso, il riconoscimento espresso in sede costituzionale arricchisce gli esiti già raggiunti dalla prassi istituzionale, dalle leggi o dagli indirizzi giurisprudenziali, di un plusvalore che si manifesta in tutta la sua portata sul piano dell'efficacia e della stabilità di posizioni che gli enti territoriali possono ora vantare a titolo di pieno diritto⁴⁸.

Senza contare, poi, gli effetti sistemici che, dalle previsioni costituzionali, refluiscono in modo diffuso su tutto l'ordinamento giuridico, imponendo il ripensamento dell'assetto complessivo dei rapporti tra enti⁴⁹: in questa prospettiva il potere estero costituzionalmente sancito vale ad identificare un contenuto preciso dello statuto di autonomia dell'ente Regione, rilevante ai sensi dell'art. 114, comma 2 Cost., e sottratto, in quanto tale, alla disponibilità del legislatore ordinario.

Dunque, il riconoscimento di un ruolo delle Regioni nelle relazioni internazionali si pone in perfetta coerenza con la valorizzazione complessiva del ruolo specifico dei diversi livelli territoriali di governo, nell'ambito di un sistema stratificato e differenziato, puntellato, però, al contempo, da alcune garanzie minime di tenuta unitaria, declinate innanzitutto nell'elencazione delle competenze esclusive dello Stato ex art. 117, comma 2 Cost., non a caso intese, ormai, dalla dottrina prevalente come competenze trasversali, o metamaterie⁵⁰.

⁴⁷ In tal senso v., per tutti, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 229 e ss.

⁴⁸ Sul punto v., per tutti, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 913 e ss., il quale rileva che la «costituzionalizzazione di quanto prima costituzionale non era» produce, almeno, due ordini di conseguenze: «la sottrazione di certe scelte alla disponibilità del legislatore ordinario», scelte che, per effetto della novella costituzionale si pongono come *dovute*, non più *ottriate*, ed inoltre l'*effetto-sanatoria*, per cui la novella costituzionale determina la legittimità sopravvenuta di previsioni legislative originariamente contrastanti con la Costituzione.

⁴⁹ Sul nesso che lega direttamente il sistema delle relazioni tra Stato e Regioni con la configurazione della forma stessa dello Stato, cfr., per tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 229 del 1989, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p. 977 e ss., con nota di R. BIN, *Annullamento governativo degli atti amministrativi regionali: è proprio l'ultima parola?*

⁵⁰ Cfr., al riguardo, A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Quaderni regionali*, 2001, spec. p. 601 e ss., e, ID. *Riforma del titolo V e "potere estero" delle Regioni*, in *Diritto e società*, cit., par. 3.

Queste, ben lungi dal circoscrivere specifici e ristretti ambiti competenziali, sembrano servire, in un'ottica costituzionale multilivello, a denotare dei poteri di intervento statale in quei settori che appaiono cruciali per la salvaguardia dei valori di fondo su cui poggia l'intero ordinamento.

Da questo punto di vista, la riserva alla legge dello Stato della «politica estera» e dei «rapporti internazionali dello Stato» assume un significato più pregnante rispetto a quanto potrebbe sembrare ad una prima, e più superficiale, lettura.

Essa non dovrebbe, cioè, intendersi come mero, e quasi tralatizio, riconoscimento agli organi centrali di ambiti materiali che si annoverano tra le funzioni classiche di un ordinamento, connotanti, secondo le categorie concettuali da tempo acquisite al costituzionalismo moderno, le condizioni minime per la soggettivizzazione in termini statualistici.

Piuttosto, sullo sfondo di un ordinamento policentrico, e sulla base del riconoscimento costituzionale espresso di una nuova articolazione dei poteri, anche in quei settori, come le relazioni con l'estero, che recano in sé una più spiccata valenza politica, l'esclusività della competenza statale in tema di politica estera si ricollega alla previsione di un ruolo dello Stato di garanzia dell'unitarietà dell'indirizzo politico, ovvero di salvaguardia della unitarietà di fondo dell'ordinamento plurale⁵¹.

⁵¹ Questa, secondo la dottrina prevalente, sarebbe la funzione sistemica delle competenze trasversali di cui al comma 2 dell'art. 117 Cost., segnatamente alle lettere e) (moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie); l) (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale); m) (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale); s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 282 del 2002, ha affermato, a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), che la tutela dei livelli essenziali non costituisce una materia in senso stretto, ma, piuttosto, «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per garantire a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle». In questa prospettiva andrebbero lette, inoltre, le previsioni relative al potere sostitutivo dello Stato ex art. 120 Cost., azionabile, tra l'altro, a tutela dell'unità giuridica ed economica o dei livelli essenziali delle prestazioni; quelle relative all'autonomia finanziaria, inscritta, comunque, nell'ambito del riconoscimento di un ruolo rilevante dello Stato; e tutte le altre disposizioni che istituiscono forme di raccordo e di collegamento tra i soggetti tra cui, a vario titolo, si articola la distribuzione delle funzioni pubbliche. Cfr., al riguardo, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., p. 345 e ss.; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza*, cit., p. 10 e ss. del *paper*; R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai «livelli essenziali*

Del resto, anche prima della revisione costituzionale del 2001 dottrina e giurisprudenza concordavano nel riservare allo Stato le decisioni in tema di politica estera. La materia, infatti, identificando la direzione programmatica delle attività compiute all'estero, per le quali si pone la necessità di determinare un indirizzo unitario, veniva concepita come un risvolto immediato dell'interesse nazionale, e ricondotta alle esigenze di unità consacrate all'art. 5 Cost⁵².

Su un piano diverso si collocano, invece, le relazioni internazionali, che identificano le relazioni istituzionali con gli altri soggetti della Comunità internazionale⁵³; mentre il potere estero delle Regioni denota, più limitatamente, secondo il significato che sembra ormai consolidato nella dottrina prevalente, ogni forma di esercizio delle competenze regionali attraverso atti dotati di efficacia esterna, o attraverso atti posti in collaborazione con soggetti stranieri.

È vero che la politica estera, al di là delle formule definitorie, reca in sé delle potenzialità che sfuggono a qualsiasi tentativo di individuazione aprioristica⁵⁴: avendo una portata tendenzialmente onnicomprensiva, es-

li delle prestazioni...», cit., p. 629 e ss. Sulla ripartizione delle competenze legislative delle Regioni v. anche R. BIN, Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità, Milano, 2001, p. 129 e ss.; A. D'ATENA, Materie legislative e tipologia delle competenze, in Quaderni costituzionali, 2003, p. 21 e ss.; M. LUCIANI, Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001, in Il nuovo Titolo V della Cost., cit., spec. p. 17 e ss.; S. MANGIAMELI, Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale, in La riforma del regionalismo italiano, cit., p. 107 e ss.; R. TOSI, La legge costituzionale n. 3 del 2001, Note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa, in Le Regioni, 2001, p. 1233 e ss.

⁵² In proposito, v. R. CAFARI PANICO, La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali, in Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo, 2002, p. 1325. Tra le numerose pronunce della Corte Costituzionale volte ad affermare l'esclusività della competenza statale nella determinazione degli indirizzi di politica estera, v. le sentenze nn. 737 del 1988, 42 del 1989, 124 del 1993, 290 del 1993, 179 del 1997, 428 del 1997, 332 del 1998.

⁵³ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 211 del 2006, in Giurisprudenza costituzionale, 2006, p. 2110 e ss., distingue, al punto 2.1 del considerato in diritto, 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), che concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità e al suo indirizzo.

⁵⁴ Così A. RUGGERI, Riforma del Titolo V e «potere estero» delle Regioni, cit., par. 3, il quale osserva che «La politica estera possiede, per sua natura, una duttilità strutturale-funzio-

sa risulta dotata di capacità espansive che possono incidere su qualsiasi ambito di competenza regionale.

È altrettanto vero, però, che la nuova formulazione dell'art. 117 sposta gli equilibri interpretativi e applicativi derivanti dall'art. 5, promuovendo il contemperamento delle esigenze di unitarietà della politica estera con un potenziamento del ruolo sistemico delle Regioni, per cui la riserva allo Stato deve, ora, conciliarsi con una nuova stratificazione dei poteri pubblici tra gli enti di governo, investiti, tutti, di una dimensione costitutiva dell'essenza repubblicana. Senza contare, poi, che anche l'attività estera delle Regioni si presta naturalmente ad esprimere una vocazione politica, il che potrebbe rendere oltremodo difficile tracciare una netta linea di demarcazione tra il potere estero delle Regioni e la politica estera dello Stato⁵⁵.

In altri termini, non è sempre possibile separare gli atti indirizzati al perseguimento di obiettivi di politica estera, da atti, che, invece, sono compiuti nell'esercizio di una determinata competenza materiale, il che dà luogo a notevoli possibilità di interferenze reciproche.

Se il discrimine tra la politica estera dello Stato e il potere estero delle Regioni non è rintracciabile sul piano delle competenze, il concorso tra i due tipi di attività si muove, piuttosto, sul piano degli interessi chiamati in causa: ove ad essere coinvolti siano rapporti internazionali che interessano, di volta in volta, singole Regioni, allora queste saranno legittimate a stipulare gli accordi o le intese di cui all'art. 117, ultimo comma; viceversa, laddove si tratti di materie o rapporti che mettono in gioco esigenze di unitarietà dell'indirizzo politico nazionale, troverà applicazione la riserva allo Stato della politica estera ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. a)⁵⁶.

nale ed una capacità espansiva davvero formidabili: è fatta, insomma, di tante cose, e tra queste vi sono, ovviamente, anche gli accordi, da un lato, e quanto è necessario (sul terreno della normazione come su quello dell'amministrazione) a darvi esecuzione-attuazione, dall'altro».

⁵⁵ Il fatto che il limite della politica estera è, per sua natura, difficilmente inquadrabile entro parametri giuridicamente certi, aveva reso difficile, già prima della l. c. 3/2001, individuare esattamente il confine che le Regioni erano tenute a rispettare nella conduzione delle loro attività relazionali con l'estero, al punto che non sono mancati casi di iniziative regionali dotate di una forte valenza politica. Cfr., al riguardo, F. MARCELLI, *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, 1998, p. 192 e ss., che cita, tra gli altri, il caso della risoluzione contro la guerra in Iraq adottata dal Consiglio regionale delle Marche. Il limite della politica estera veniva dunque inteso come limite all'esercizio di una politica estera in contrasto con quella dello Stato; in tal senso cfr. F. PALERMO, *Il potere estero*, cit., p. 228 e ss.

⁵⁶ In tal senso E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 13 e ss.

Del resto, risulta ben evidente il nesso, strettissimo, che lega direttamente la questione del potere estero alla dimensione politica dell'ente regionale: la dottrina, infatti, già sotto la vigenza del vecchio testo costituzionale, non aveva mancato di evidenziare l'impossibilità di concepire una eventuale riserva allo Stato di ogni competenza in materia di rapporti internazionali, poiché ciò avrebbe significato, stante l'incalzare dei fenomeni di internazionalizzazione di ogni tipo di competenza materiale, privare le Regioni di ogni sostanziale autonomia⁵⁷.

Ma, mentre la determinazione della quantità e qualità di potere estero azionabile dalle Regioni era in precedenza rimessa ai risultati combinati delle rivendicazioni delle Regioni stesse e delle soluzioni interpretative che la Corte Costituzionale riteneva, di volta in volta, di potere trarre dai risvolti di significato dell'art. 5 Cost.⁵⁸, dando luogo ad esiti suscettibili di mutare a seconda della sensibilità politica di fondo, il bilanciamento tra gli interessi nazionali e gli interessi sottesi all'autonomia politica regionale trova, oggi, un percorso, se non interamente tracciato, almeno indirizzato dalle nuove norme costituzionali.

Se il testo costituzionale, nella versione originaria, pareva autorizzare, nell'oscillazione tra diversità e unità, la prevalenza di quest'ultima, la nuova formulazione dell'art. 117, al contrario, sembra orientare un deciso mutamento di rotta, ponendo unità e autonomia in un rapporto più compiutamente dialettico, dove la prevalenza dell'uno o dell'altro principio non è ascrivibile a scelte aprioristiche, ma, al contrario, dipenderà dalla verifica empirica degli interessi in gioco, secondo una tendenza che muove alcuni parametri tipici di funzionamento dalle esperienze federali.

In un assetto complessivo che vede legate in un intreccio sempre più stretto la dimensione regionale, statale, comunitaria, ed internazionale, era inevitabile, d'altronde, che le Regioni, contestualmente al potenziamento delle loro competenze, ottenessero anche la legittimazione costituzionale diretta a svolgere le eventuali implicazioni esterne delle proprie azioni.

In altri termini, pare evidente che il potere estero costituisce non altro che la manifestazione esterna dell'autonomia regionale: quanto più quest'ultima è ampia e ricca di contenuti, tanto più sarà suscettibile di essere proiettata in azioni dotate di efficacia ultraterritoriale.

La dialettica tra unità ed autonomia sottesa al sistema costituzionale si veste, dunque, anche per ciò che concerne il potere estero, di nuovi contenuti, aprendosi a soluzioni di sintesi più rispettose del ruolo degli enti

⁵⁷ Così F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 220.

⁵⁸ V., per tutte, la sentenza n. 19 del 1997, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 142 e ss.

territoriali, e, dunque, orientando gli equilibri interpretativi verso nuove concezioni della politica nazionale, unitaria, sì, ma non fino al punto da cancellare le prerogative regionali. Ciò senza intaccare l'unitarietà della soggettività internazionale, e dunque, della relativa responsabilità, e salvaguardando, comunque, l'unitarietà degli indirizzi di politica estera.

Quest'ultima dovrebbe ricomprendere l'insieme dei rapporti di natura propriamente politica che ricadono sui soggetti primari della comunità internazionale, ossia gli Stati, mentre tutte le altre relazioni, che travalicano comunque i confini statali, ma che, nonostante la loro dimensione estera, non coinvolgono interessi riferibili all'intera collettività nazionale, cioè non incidono sulla unitarietà della posizione nazionale nel quadro delle relazioni internazionali, devono poter essere esercitati dalle Regioni.

È chiaro, peraltro, che non sarebbe possibile pretendere di trovare nella sede legislativa una definizione aprioristica ed astratta delle attività che, di volta in volta, debbano considerarsi appartenenti all'una o all'altra delle due suddette tipologie di azione, poiché l'idoneità di un atto ad incidere sulle posizioni di politica estera dello Stato dipende, più che da una attitudine teorica, dalle circostanze concrete.

Ne deriva un alto tasso di problematicità nella individuazione dello spazio di esplicazione autonoma delle iniziative regionali in materia, cioè degli spazi entro cui dette attività possono effettivamente differenziarsi nell'interesse e secondo le caratteristiche di ciascun ambito comunitario territoriale⁵⁹, ma pur sempre nel rispetto dell'unità di fondo della politica nazionale.

Verso la predetta direzione interpretativa sembra spingere anche la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., primo comma, laddove si afferma che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». La sottoposizione della funzione legislativa al rispetto dei vincoli di matrice comunitaria e internazionale

⁵⁹ Cfr. A RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Diritto e società*, cit., par. 1. L'Autore, dopo avere individuato proprio nella ricerca di una equilibrata composizione tra unità ed autonomia la «ratio complessiva sottesa alla riformulazione del Titolo V», ovvero «il principio metodico...che presiede all'analisi di tutte le singole disposizioni del nuovo Titolo V», nota che nella materia delle relazioni internazionali la dialettica tra unità ed autonomia si è tradizionalmente risolta nei termini di una composizione dei valori in gioco nettamente sbilanciata a vantaggio dell'unità, laddove il senso complessivo della riforma del regionalismo deve indurre, oggi, a ricercare nuovi scenari nella definizione dei ruoli statale e regionale dei rapporti con l'estero.

pare muoversi, infatti, nella prospettiva di un ordinamento costituzionale stratificato, in cui la rete delle relazioni internazionali, lungi dal denotare una mera decisione di apertura verso l'esterno, sottende la consapevolezza dell'impossibilità, nella complessità odierna degli interessi e delle funzioni, di separare nettamente i confini dell'azione pubblica: l'articolazione dei rapporti tra i diversi livelli decisionali, nel contesto interno, comunitario, ed internazionale, è tale da propagare i suoi effetti su tutte le componenti di un sistema complesso, in cui le differenze tra i livelli ordinamentali sono comunque destinate a trovare una composizione unitaria⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. al riguardo F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, cit., p. 82 e ss. L'Autore individua proprio nei vincoli comunitari e negli obblighi internazionali, oltre che nella Costituzione, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., i nuovi elementi di unificazione di un ordinamento che, sul versante dei rapporti con il livello comunitario, avrebbe addirittura superato la logica dell'integrazione per configurare «qualcosa di molto vicino all'esistenza di un ordinamento complessivamente unitario». In tal senso anche P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in *federalismi.it*, 7 gennaio 2002, p. 5 e ss. del paper, secondo cui «la nuova formulazione dell'art. 117, 1° comma Cost. pare confortare l'interprete nella lettura dei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento internazionale (e comunitario) in chiave "monistica", e di "integrazione" (tra il livello internazionale/comunitario e quello interno, vuoi statale, vuoi regionale)». *Contra* F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1359, per il quale rimangono «ferme le premesse dualiste sui rapporti tra gli ordinamenti interno ed internazionale, a differenza di quanto vale per i rapporti con l'ordinamento comunitario, retti da altri e più complessi principi». Sul punto v. anche C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 194 e ss., secondo cui il primo comma dell'art. 117 Cost. dovrebbe intendersi con riferimento ai «rapporti tra ordinamenti, senza alcuna pretesa di ridisegnare direttamente i rapporti tra le rispettive fonti». In questo senso anche E. CANNIZZARO, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 921 e ss., il quale rileva che l'art. 117 comma 1 non incide sull'assetto consolidato dei rapporti tra ordinamento interno e obblighi internazionali: esso andrebbe piuttosto interpretato come «norma tesa a bilanciare il sistema della ripartizione di competenze, e ad evitare che la distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni possa comportare l'impossibilità pratica di osservare gli obblighi internazionali». Da ultimo, è intervenuta sulla questione la Corte costituzionale, che, con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, ha proposto una lettura del primo comma dell'art. 117 Cost., che, per vero, non guarda solo ai rapporti tra fonti statali e fonti regionali, ma, piuttosto, alle complessive relazioni tra ordinamento interno e ordinamento internazionale, accogliendo quelle prospettazioni, già avanzate in sede dottrinale (v., infra, cap. 4, nota n. 21) che, fin dal varo del nuovo testo costituzionale, avevano colto nella dispo-

In sostanza, le norme contenute nell'art. 117, primo comma; nell'art. 117, secondo comma, lett. a) sulla competenza esclusiva del legislatore statale in tema di rapporti internazionali e con l'Unione Europea dello Stato; nell'art. 117, terzo comma, sulla competenza concorrente del legislatore regionale circa i rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni, nonché in materia di commercio con l'estero; nell'art. 117,

sizione *de qua* la configurazione di un nuovo parametro di costituzionalità. Secondo il giudice delle leggi l'art. 117, primo comma, Cost., non può essere ritenuto “una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti (in particolare gli artt. 10 e 11 Cost.)” e non è una disposizione che opera soltanto nei rapporti tra Stato e Regioni, ma, al contrario, riguarda ogni tipo di potestà legislativa interna. Svolgendo il suo ragionamento, la Corte supera il precedente assunto per cui le norme internazionali pattizie fanno ingresso nell'ordinamento interno assumendo il rango e la forza delle norme di legge ordinaria che realizzano l'adattamento: per il giudice delle leggi la lettera dell'art. 117, primo comma, Cost., riveste le norme internazionali pattizie di un ruolo sovra-legislativo, o, più precisamente, le attrae nell'orbita delle fonti interposte, dato che esse valgono a rendere concretamente operativo il parametro di cui al predetto art. 117 Cost. Ciò comporta, sempre per la Corte, un'inevitabile conseguenza: le norme internazionali pattizie, per potere integrare il parametro costituzionale devono essere, a loro volta, conformi alla Costituzione, onde evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. Nel caso in cui una norma interposta risulti in contrasto con una norma costituzionale la Corte ritiene di dovere dichiarare “l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano”, sulla base di “un ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta nelle altre disposizioni costituzionali” (sent. n. 348, punto 4.7 del *considerato in diritto*). Per il giudice delle leggi tale vincolo di conformità si estende a tutta la Costituzione e non ai soli principi e diritti fondamentali: il tenore letterale dell'art. 117, primo comma, Cost., è tale da ribadire la distinzione tra i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che, per il tramite dell'art. 11 Cost., impone al nostro ordinamento limiti di sovranità che si esprimono attraverso l'efficacia diretta delle norme comunitarie, e obblighi internazionali, per i quali, invece, non sussistendo analoghi vincoli, permane la necessità della trasformazione in norme interne. Sulle sentenze nn. 348 e 349 cfr. R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 22/2007; T.F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e “controlimiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in *forumcostituzionale.it/giurisprudenza*, e, *ivi*, A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologia-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*; C. ZANGHÌ, *la Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *www.giurcost.org/studi*. Sul tema degli obblighi internazionali v., più ampiamente, *infra*, cap. 4, par. 2.

quinto comma, sulla partecipazione delle Regioni, nelle materie di loro competenza, alla fase ascendente e discendente degli atti comunitari, nonché alla fase di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali; nell'art. 117, ultimo comma, sul potere delle Regioni di concludere, nelle materie di loro competenza, accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati, delineano le articolazioni fondamentali di un assetto delle relazioni tra Stato e Regioni nettamente diverso da quello precedente: esso, lungi dal costituire un problema di organizzazione interna all'ordinamento, assume una rilevanza del tutto nuova che incide direttamente, e che è a sua volta incisa, dalla dimensione comunitaria e internazionale del sistema costituzionale multilivello.

Dunque, a prescindere dai problemi specifici connessi all'interpretazione e alla sistematizzazione di ciascuna di queste singole previsioni, che, come si vedrà, a causa di questioni derivanti dalle scelte anche lessicali del legislatore, nonché da alcune incongruenze o ambiguità dispositive, hanno dato luogo ad un controverso dibattito dottrinale, sembra potersi dire che il testo costituzionale novellato fonda un'articolazione del potere estero tra il livello statale e quello regionale, entrambi portatori di un proprio ruolo nelle relazioni internazionali, ma chiamati ad esprimerlo nell'ambito di contesti materiali diversi e con diverse modalità procedurali.

Le Regioni, dunque, concorrono, in tal modo, ad esercitare la soggettività internazionale dello Stato⁶¹, nelle materie di propria competenza, in una prospettiva che pare pienamente coerente con l'impianto delineato dall'art. 114 Cost., per cui i livelli territoriali di Governo, contribuendo a comporre il tessuto repubblicano, si sostanziano tutti, in varia misura, nell'ambito dei rispettivi livelli e della propria specificità ordinamentale, della sua connotazione di sovranità.

Unitaria rimane, dunque, la soggettività internazionale dello Stato, pur scomponibile in sedi di decisione diverse, competenti secondo il riparto costituzionalmente stabilito, nell'ottica di un sistema di poteri articolati, ma coordinati secondo il principio di leale collaborazione⁶².

⁶¹ Non pare ammissibile, infatti, una duplicazione della soggettività internazionale, che condurrebbe alla conseguenza paradossale di sdoppiare la volontà estera a seconda che essa sia manifestata dallo Stato e dalle Regioni; ciò, peraltro, confliggerebbe oltre che con la necessità di individuare, sul piano del diritto internazionale, un unico ente depositario della relativa responsabilità, con la univocità degli obblighi internazionali di cui all'art. 117 Cost., primo comma. Cfr. in tal senso R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, cit., p. 1327, e B. CARAVITA di Toritto, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 119.

⁶² Il principio di leale collaborazione appartiene alla tradizione consolidata della giu-

In questa prospettiva, la Costituzione predispone le garanzie a difesa dell'unitarietà dell'indirizzo di politica estera attraverso la riserva allo Stato della potestà legislativa esclusiva in tema di politica estera e di rapporti internazionali dello Stato, nonché attribuendogli il compito di disciplinare con legge i casi in cui e le forme con cui le Regioni possono con-

risprudenza costituzionale oltre che della dottrina che si è interessata degli aspetti connessi al diritto regionale: esso, infatti, pur in assenza di un riconoscimento costituzionale espresso, era stato da tempo inserito nel novero di quei principi generali che erano chiamati a governare l'assetto complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni, soprattutto laddove vi fossero occasioni di interferenza funzionale nell'esercizio delle rispettive competenze. Al riguardo cfr., per tutti, P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 485 e ss.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995. Nel nuovo testo costituzionale il principio in esame è codificato espressamente nell'art. 120 a proposito del potere sostitutivo dello Stato. Ciò ha indotto parte della dottrina ad affermare che esso, non essendo stato inserito in alcuna previsione a carattere generale, sia stato escluso dal legislatore dall'ambito dei criteri che sorreggono l'architettura complessiva del nuovo sistema regionale. In tal senso A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., pp. 208-212. D'altronde, l'allocazione dei poteri e delle funzioni delineata nel Titolo V Cost. sembra rispondere, in generale, a logiche improntate più che alla separazione, al concorso dei poteri statali e regionali, per cui richiederebbe, comunque, l'instaurarsi di prassi, oltre che l'adozione di regole attuative, ora più che in passato ispirate a canoni di leale collaborazione. Non a caso il principio in esame riveste un ruolo importante nelle analisi teoriche delle esperienze di tipo federale. Il richiamo a tale principio è comunque presente pressoché in tutte le ricostruzioni dottrinali che riguardano i vari aspetti della revisione costituzionale del 2001. Limitando i riferimenti bibliografici ad alcune indicazioni essenziali si segnalano, per maggiori approfondimenti, R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, p. 3 e ss.; L. TORCHIA, «Concorrenza» tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 2002, p. 647 e ss. Anche la Corte costituzionale, nella giurisprudenza successiva alla revisione del Titolo V, ha mostrato di trovare nel suddetto principio un canone irrinunciabile nell'interpretazione e nella ricostruzione sistemica del nuovo assetto dei rapporti Stato-Regioni. Il giudice delle leggi, infatti, ha tratto, dal tipo di regionalismo delineato dalla riforma costituzionale, il senso di un autonomismo di matrice cooperativa, che induce a sostenere il rafforzamento dei procedimenti partecipati e dei relativi istituti. Numerosissime sono, ormai, le pronunce che insistono sulla necessità di idonei meccanismi di raccordo collaborativo per la messa in atto del nuovo sistema regionale, ciò anche alla luce delle difficoltà connesse alla definizione esatta degli ambiti di competenza legislativa statale e regionale. Infatti, la sovrapposizione tendenziale degli ambiti individuati dall'art. 117, comma 2, su tutti i possibili settori di azione delle Regioni, le imprecisioni e le incertezze terminologiche che contrassegnano la scansione delle competenze concorrenti ex art. 117, comma 3, la capacità onnicomprensiva insita, poi, nel principio di residualità ex art. 117, comma 4, hanno indotto la Corte a preferire una sorta di definizione "partecipata" delle disposizioni normative, ove

cludere gli accordi e le intese di cui all'art. 117, ultimo comma, e attribuendogli, infine, un potere sostitutivo attivabile a salvaguardia del sistema costituzionale⁶³.

Se questo è lo sfondo costituzionale, rimane, invece, in capo al legislatore ordinario il compito di introdurre quelle disposizioni attuative che, in nome del principio di leale collaborazione, siano idonee a salvaguardare la coerenza ultima della politica estera nazionale, senza, in nome di essa, arrivare a sconfessare del tutto qualsiasi contenuto di effettività dell'attività internazionale delle Regioni.

È frequente il richiamo ad accordi, intese interistituzionali, patti di varia natura, che assumono valore cogente nella regolazione delle materie considerate, e che appaiono un chiaro risvolto procedimentale ed attuativo del principio di leale collaborazione (citando solo alcuni esempi, si pensi all'accordo Stato-Regioni sulla ripartizione del Fondo sanitario e sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute; l'accordo sulla tutela delle acque destinate al consumo umano; l'accordo sull'esercizio dei compiti e delle funzioni di rispettiva competenza in materia di produzione di energia elettrica). Cfr., in tal senso, le sentenze nn. 37, 39, 88, 91, 93, 96, 103, 168, 197, 221, 228, 241, 303, 307, 308, 312, 313, 327, 329, 334 del 2003; le sentenze nn. 6, 27, 69, 116, 196, 228 del 2004; nn. 31, 135, 162, 167, 175, 219, 234, 270, 272, 279, 285 del 2006. Cfr. F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, p. 933 e ss.; F. FIGONI, *Leale collaborazione e correttezza costituzionale*, in *Jus*, 2007, p. 189 e ss.; M. MICETTI, *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 256 e ss. Sulla prassi della leale collaborazione, caratterizzata, stante l'assenza, nel nostro ordinamento, di meccanismi di raccordo operanti nella sede parlamentare, dal necessario coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata, le uniche istituzioni della cooperazione attualmente operanti, che hanno visto per questa via notevolmente rafforzato il loro ruolo, e sui problemi connessi alla mancata "regionalizzazione" del Senato, v. R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2007, p. 393 e ss.

⁶³ Anche nel caso dei poteri sostitutivi, infatti, la razionalizzazione nella sede costituzionale ha rivestito l'intervento sostitutivo da parte del Governo di significati sistemici ben più pregnanti di quelli che vi venivano attribuiti in passato: esso rappresenta, infatti, più che una forma di controllo attivabile in caso di ritardi o omissioni nell'adozione di atti obbligatori, uno strumento posto a garanzia dell'unità dell'ordinamento, perseguibile dinamicamente anche sul piano della funzionalità concreta dei livelli territoriali. A riprova di ciò la circostanza che il legislatore della revisione costituzionale ha codificato i presupposti che giustificano l'esercizio del potere sostitutivo richiamando espressamente alcuni dei punti già compresi nell'elencazione di cui all'art. 117, comma 2, Cost., quali «il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria»; «il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica»; la «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Si apre così la strada ad un tipo di impostazione delle relazioni estere che potrebbe essere finalmente coerente con i mutamenti registrati nella realtà attuale, ove le categorie giuridiche che tradizionalmente avevano impostato la configurazione dei rapporti tra i soggetti della comunità internazionale sono rimaste prive di ogni fondamento giustificativo.

Le dinamiche effettuali delle relazioni internazionali hanno ormai sconfessato la necessità che il potere di concludere accordi e la conduzione della politica estera debbano convergere in un'unica titolarità.

Se, infatti, in un contesto ordinamentale che caratterizza il potere estero secondo parametri di unitarietà, i due predetti elementi vengono a coincidere, componendo il potere estero di un medesimo ente, accade ormai di frequente che ci si imbatta in enti dotati del potere di concludere accordi, ma privi del potere di determinare e portare avanti indirizzi di politica estera.

In tal senso appare esemplificativo il riferimento all'ordinamento comunitario, ove, appunto, ha trovato attuazione pratica l'idea di un potere di concludere accordi dissociato da scopi politici e, correlativamente, l'idea di un potere di politica estera non corredato da tutti gli strumenti attuativi che solitamente vi sono connessi in vista della realizzazione di azioni esterne⁶⁴.

Tale dissociazione impone, ovviamente, una necessità di coordinamento tra i diversi momenti e le diverse iniziative in cui il potere estero di un ente si scompone; essa, d'altronde, vale a sganciare definitivamente la configurazione del *treaty making power* come situazione indissolubilmente legata ai poteri di politica estera.

I rapporti internazionali possono prescindere, ormai, dal presupposto della statualità, essendo spesso gestiti e dominati da enti non sovrani, subnazionali, o transnazionali, sullo sfondo di uno scenario asimmetrico, caratterizzato dalla mutevolezza della dimensione territoriale di volta in volta presa in considerazione, i cui confini variano a seconda dei contenuti e delle finalità dell'attività intrapresa.

Si tratta, a questo punto, di vedere se e fino a che punto le nuove disposizioni costituzionali siano realmente capaci di sussumere le trasformazioni materiali dei rapporti internazionali, attribuendo alle Regioni una vera e propria legittimazione esterna, adeguata a ricondurre entro i binari del diritto costituzionale ciò che pare essersi definitivamente affermato sul piano dell'effettività.

⁶⁴ Cfr. E. CANNIZZARO, *Sui nessi logici fra personalità giuridica internazionale e treaty making power di enti sub-statali*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 123.

Rubbettino

CAPITOLO 2

Relazioni esterne e organizzazione territoriale del potere

1. Regionalismo, federalismo, e potere estero

Se la tendenza verso l'implementazione di forme, variamente configurate, di decentramento politico è un dato immanente all'attualità storica delle democrazie moderne¹, l'articolazione del potere estero tra i livelli territoriali di governo si presta ad identificare uno dei momenti più significativi di tale evoluzione.

La gestione degli affari esteri, infatti, è stata tradizionalmente considerata esclusivo appannaggio dei Governi centrali², ma tale riserva non ha

¹ Il momento storico attuale è caratterizzato da una generale tendenza evolutiva della forma dello Stato, che si evolve verso tipologie, variamente denominate e caratterizzate, accomunate dall'articolazione dei livelli territoriali di governo, per cui il modello classico dello Stato unitario accentrato pare, almeno nel contesto europeo, assumere una posizione sempre più recessiva. Esempi eclatanti si ravvisano nelle riforme attuate in Francia, che, a partire dagli anni '80, attraverso il rafforzamento delle autonomie regionali e locali, ha conosciuto importanti cambiamenti della forma dello Stato, o anche nel processo di devoluzione avviato negli anni '90 in Gran Bretagna. Ed è da sottolineare che questo fenomeno di trasformazione sta interessando tanto gli Stati unitari, dove il ruolo delle componenti territoriali si accosta ad esperienze di tipo pre-federale, proto-federale o di federalismo apparente, quanto gli Stati già configurati in forma federale, dove l'autonomia dei livelli istituzionali-territoriali tende a raggiungere livelli più compiuti di realizzazione. Per un'analisi delle modalità espressive che decentramento e federalismo assumono negli Stati dell'Europa occidentale, nonché dei processi di devoluzione e di federalizzazione che dominano le moderne esperienze neo-regionali o federo-regionali, v. tra gli altri, B. BALDI, *Stato e territorio*, Bari, 2003; B. CARAVITA, *Federalismo, federalismi, Stato federale*, in *federalismi.it*, n. 21/2005; ID. (a cura di), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Roma-Lugano, 2002; ID., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., spec. cap. I; B. CARAVITA, L. CASSETTI (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione Europea*, Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004; A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano, 2001; ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005. Cfr. pure J.D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, trad. it., Milano, 1998.

² La titolarità della potestà estera, cioè della potestà di gestire le relazioni internazio-

impedito che, a prescindere anche dalle Costituzioni scritte, si affermasse, in via di fatto, una qualche capacità degli enti territoriali di instaurare relazioni esterne.

È significativo sottolineare, a questo riguardo, come le Regioni italiane siano riuscite a conquistare il riconoscimento giurisprudenziale e legislativo di una serie di competenze esterne, peraltro non irrilevanti, in un periodo storico caratterizzato, al contrario, da un cronico ridimensionamento, in senso verticale, dei poteri e delle funzioni costituzionalmente sanciti³. Mentre, in linea generale, i limiti alle potestà regionali venivano raffor-

nali, è stata tradizionalmente attribuita al potere esecutivo per la sua stretta pertinenza con l'indirizzo politico. Si è sempre ritenuto, infatti, che detta potestà implicasse quell'attività di decisione e di indirizzo, che, anche nel settore specifico delle relazioni internazionali, è ricompresa nella funzione politica e amministrativa in linea generale affidata agli esecutivi e ai loro organi. Per ciò che riguarda tale impostazione alla luce della forma di governo delineata dalla Costituzione italiana, cfr., per tutti, G. DE VERGOTTINI, *Politica estera ed interventi del Presidente della Repubblica*, cit., spec. nota n. 3, e M. FRANCHINI, *La potestà estera*, in *Trattato di Diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, vol. XXII, Padova, 1992, p. 171. Alcune ricostruzioni giungono a configurare una «riserva governativa di potere estero», cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, Milano, 1974, p. 216 e ss., o, addirittura, ad individuare, per la discrezionalità di cui il Governo dispone in materia, una «funzione autonoma di governo» interamente svincolata dalle leggi vigenti; cfr. M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Napoli, 1980, p. 10, con riferimento a W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 344 e ss. Al riguardo è stato efficacemente obiettato che la potestà riconosciuta all'esecutivo nella gestione dei rapporti con l'estero non può ritenersi assoluta: essa, al contrario, è vincolata al rispetto delle norme-principio costituzionalmente poste, e subisce i vincoli derivanti dalle interrelazioni con gli altri poteri dello Stato, in particolare il Parlamento e il Presidente della Repubblica, secondo l'articolazione prevista dalle disposizioni costituzionali, segnatamente dagli artt. 78, 80, 87 Cost. In tal senso, M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale*, cit., p. 11 e ss. Per una ricostruzione storica del modo in cui il potere estero si è configurato, dall'*ancien régime* alle costituzioni moderne, cfr. anche E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e redazione dei trattati internazionali*, Milano, 2003, p. 3 e ss.

³ Com'è noto, l'orientamento restrittivo che, per lungo tempo, determinò una forte compressione dell'autonomia regionale è ascrivibile non soltanto a scelte precise di indirizzo politico, ma anche alle posizioni assunte dalla Corte costituzionale, preoccupata, forse, di tutelare il più possibile le ragioni dell'unità. Tale orientamento si è manifestato sotto molteplici aspetti: dalla laboriosa tecnica del «ritaglio» nel trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, alla creazione della «funzione statale di indirizzo e coordinamento» delle attività regionali attinenti ad interessi unitari, che di fatto ha consentito la riappropriazione di ingenti spezzoni di competenze a favore degli organi centrali dello stato. Sul piano della funzione legislativa è emblematica la trasposizione del limite dell'interesse nazionale dal merito alla legittimità, unitamente all'estensione dei limiti alla potestà

zati ed estesi, comportando come conseguenza un indebolimento sistemico del senso stesso del regionalismo rispetto alla forma dello Stato costituzionalmente prefigurata, in maniera del tutto contraddittoria a questa tendenza generale, il limite territoriale, implicito nell'originaria configurazione del regionalismo italiano⁴, subiva una progressiva attenuazione attraverso l'affermazione di una funzione esponenziale degli interessi della comunità regionale (in particolare, come si vedrà, nel campo solidaristico, umanitario, culturale, di progresso scientifico e tecnico) perseguibili attraverso iniziative dotate di efficacia travalicante i propri confini territoriali.

In termini fundamentalmente non dissimili si è posto il problema nel caso degli Stati federali, ove, pure, si tratta di ragguagliare la condotta degli affari internazionali, di cui gli organi centrali sono i soli responsabili verso l'esterno, con la ripartizione territoriale e funzionale del potere, costituzionalmente stabilita.

Ed è importante notare che le soluzioni cui la pratica effettuale e l'evoluzione ordinamentale hanno condotto, evidenziano, sul punto, importanti elementi di contiguità: anche nelle esperienze federali la fenomenologia del potere estero ha portato ad una emersione, o, se si vuole, ad un rafforzamento del ruolo degli Stati membri.

In entrambi i tipi di decentramento, infatti, il bilanciamento tra le istanze del pluralismo territoriale, con tutti i corollari che ne derivano sul piano dell'articolazione dei poteri, e, in generale dell'organizzazione co-

legislativa concorrente, con l'adozione di norme statali di dettaglio, fino alla tecnica dell'autoqualificazione delle leggi statali come leggi di grande riforma economico-sociale, idonee, in quanto tali, a porsi come limite anche alla potestà primaria delle Regioni speciali, e, ancora, all'uso penalizzante per le Regioni degli strumenti di controllo nei confronti degli atti regionali. Talmente incisivi erano i detti limiti, da indurre parte della dottrina ad affermare che la potestà legislativa regionale dovesse in realtà considerarsi alla stregua di una potestà di natura quasi regolamentare; se ne deduceva che le Regioni non potevano qualificarsi in maniera differente dagli altri enti locali. In tal senso M. MAZZIOTTI Di CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, p. 53 e ss. Solo a partire dagli anni '90 ha cominciato ad affermarsi un'opposta tendenza a favorire e a rafforzare le istanze autonomistiche. Sui limiti all'autonomia regionale e sui relativi orientamenti interpretativi, cfr., per tutti, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, p. 12 e ss., e S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, p. 191 e ss.

⁴ Sul limite territoriale come limite connaturato alle funzioni delle Regioni, cfr., per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1976, p. 176. Nella giurisprudenza costituzionale, v., per tutte, la sentenza n. 142 del 1972, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 1385 e ss.; in essa la Corte afferma che l'ordinamento regionale sottende interessi territorialmente circoscritti, alla cui sola cura sono preordinate, appunto le competenze regionali.

stituzionale interna, e le esigenze funzionali dello Stato quale soggetto di diritto internazionale, ha prodotto esiti controversi, sviluppatosi attraverso un percorso che, a prescindere dalle codificazioni espresse, si è svolto secondo direttrici orientate a salvaguardare il ruolo degli enti decentrati.

In modo sostanzialmente analogo, dunque, si è posta la questione di base, relativa all'esigenza di inquadrare razionalmente i criteri, immanenti ai vari sistemi, di realizzazione del principio autonomistico o federale, secondo l'articolazione dei poteri delineata nelle rispettive Costituzioni, conciliandoli con la competenza degli organi centrali nella gestione delle relazioni esterne.

Inoltre, a prescindere dalle soluzioni ordinamentali specifiche, la riserva agli organi centrali della sfera degli affari esteri ha finito, negli Stati federali come in quelli regionali, con l'attrarre anche importanti spezzoni della competenza legislativa, esposta ad un importante accentramento sotto il profilo dell'adozione delle norme di adattamento al diritto internazionale convenzionale, non di rado affidate, appunto, alla federazione⁵.

Ciò è accaduto nonostante il fatto che le origini del modello regionale e di quello federale fossero improntate a soluzioni opposte circa l'attribuzione delle competenze residuali: laddove il criterio di residualità operava a favore dello Stato, giustificando l'indistinzione delle attribuzioni esterne dal blocco delle funzioni a quest'ultimo affidate, ed escluse dalle competenze enumerate delle Regioni, il medesimo criterio era impostato, invece, a favore delle entità federate, senza che ciò conducesse a soluzioni giuridiche di segno opposto nella materia qui considerata, comunque esclusa dalle cifre costruttive dell'autonomia degli Stati membri.

Secondo le ricostruzioni classiche, l'accentramento delle funzioni relative agli affari esteri, per la connessione di questi ultimi, tra l'altro, alla difesa, doveva polarizzare uno dei più significativi momenti identitari della forma di stato federale, concorrendo ad identificare il nucleo essenziale della soggettività di quest'ultimo. Lo Stato federale, secondo dette impostazioni, doveva potere agire e manifestare la propria volontà nel campo internazionale, relazionandosi con gli Stati unitari senza che l'articolazione della sua composizione interna potesse inficiarne, appunto, le caratteristiche di statualità piena⁶. In questa prospettiva, pluralismo territo-

⁵ Cfr. A. LA PERGOLA, *Autonomia regionale «potere estero» dello Stato ed esecuzione degli obblighi comunitari (Note sulla giurisprudenza della Corte costituzionale)*, in *Diritto e società*, 1985, spec. p. 588 e ss.

⁶ Ciò valeva, peraltro, a distinguere lo Stato federale dalle Confederazioni e dalle Unioni di Stati. Cfr., per tutti, G. LUCATELLO, *Lo Stato federale*, Padova, 1967, p. 138 e ss.

riale e pluralità delle funzioni legislative non potevano incidere sul potere di stipulare, ed eseguire, trattati e accordi.

Queste premesse giustificavano, *a fortiori*, la negazione di ogni potestà estera alle Regioni, quali enti creati convenzionalmente nell'ambito di una pregressa unità politica, privi, cioè di una loro matrice originaria di identità: non era pensabile, infatti, che le Regioni disponessero di attribuzioni non riconosciute agli Stati-membri di una federazione.

Sia nelle esperienze federali che in quelle regionali, in sostanza, tutto ciò che ricadeva negli affari esteri veniva escluso da ogni forma di distribuzione territoriale dei poteri e delle funzioni.

Simili impostazioni, però, non hanno impedito che la realtà del decentramento conoscesse sviluppi di tutt'altro segno, consentendo di fatto alle autonomie federali e regionali di allargare sensibilmente i propri margini di manovra istituzionale sul versante delle relazioni esterne.

L'esperienza fattuale mostra che federalismo e regionalismo tendono ad atteggiarsi in maniera del tutto analoga sotto il profilo del potere estero: nonostante le soluzioni ordinamentali specifiche, nei due casi le tecniche dell'autonomia posta al servizio dello Stato federale nonché dello Stato regionale tendono ad avvicinarsi.

Così, le forme del pluralismo territoriale a prescindere dalla loro specifica conformazione, hanno posto, e continuano a porre, problemi analoghi sotto il profilo del potere estero: nonostante la varietà delle articolazioni strutturali, infatti, affiora sempre l'esigenza fondamentale di ragguagliare la gestione della politica estera e degli affari internazionali alla salvaguardia delle autonomie costituzionalmente garantite, che devono poter concorrere con gli organi centrali anche in quest'ambito, nel rispetto del disegno costituzionale complessivo.

Se questa tendenza all'omologazione si è verificata in passato, a maggior ragione, in un momento, quale quello attuale, che vede svilupparsi forme di interazione giuridica e politica rispondenti alle nuove condizioni di coesistenza economica e culturale tra le aree territoriali, emerge nettamente la necessità strutturale che le potestà decisionali, anche incidenti sui rapporti esterni, siano dislocate. Si è visto, infatti, come, assumendo certe attività pubbliche una dimensione insuscettibile di essere racchiusa entro precisi confini territoriali, la ricomposizione delle relazioni tra gli attori coinvolti comporta sempre più la responsabilizzazione dei livelli regionali anche nella gestione degli affari dotati di rilevanza internazionale.

In effetti, gli enti regionali e gli Stati membri hanno acquisito un rilievo sempre maggiore sul piano della potestà estera, al punto che l'attribuzione di poteri decisionali agli organi politici del decentramento terri-

toriale potrebbe considerarsi, almeno nell'ambito che qui interessa, tra gli indici più sintomatici di una sorta di affievolimento della distinzione classica tra federalismo e regionalismo⁷.

⁷ Com'è noto, i tipi di Stato in cui vi è la compresenza, accanto all'ordinamento complessivo che vige sull'intero territorio e nei confronti di tutti i cittadini, di ordinamenti parziali substatali, riguardanti solo porzioni limitate del territorio, si identificano negli stati federali e regionali. Le posizioni dottrinali che sottolineavano le differenze tra le due forme di organizzazione del decentramento politico ebbero maggiore risalto nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, cioè nel momento storico in cui si dovevano condurre le operazioni ricostruttive necessarie a spiegare e a rendere operativo il modello regionale prefigurato nella Costituzione repubblicana. Cfr., per tutti, P. VIRGA, *La regione*, Milano, 1949, p. 18 e ss., e V. CRISAFULLI, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 179 e ss. Nel dibattito attuale, al contrario, alla luce delle recenti tendenze riformatrici, sembrano prevalere le tesi che ravvisano l'assenza di differenze sostanziali tra i due modelli. Secondo un'impostazione classica, lo stato federale costituisce «una forma di organizzazione politica che comporta la garanzia costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali posti anche in grado di concorrere alle funzioni statali» Così G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 831. Ma, poiché anche lo Stato regionale è fondato sul riparto delle competenze, costituzionalmente garantite, tra lo Stato e le Regioni, è stato affermato che la «contrapposizione tra modello di stato federale e modello di stato regionale» è fortemente sfumata, e non costituiscono «elementi di discriminazione né la diversa qualificazione delle autonomie, né i criteri di attribuzione delle competenze, né la titolarità dei poteri residui, né la pretesa carenza di competenze giurisdizionali, penali, internazionali, a favore delle regioni, né l'assenza della seconda camera "federale" e la pretesa mancata partecipazione delle regioni alle funzioni statali... La differenza tra i due modelli convenzionali è dunque soltanto quantitativa non qualitativa, poiché di regola nello stato definito convenzionalmente federale il volume delle funzioni legislative, amministrative e giurisdizionali e degli ambiti di competenza assegnati dalla Costituzione agli enti territoriali è più ampio e consistente di quello presente negli stati qualificati come regionali». Così G. De VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1997, p. 104. Dunque, la difficoltà nell'elaborare convincenti formule classificatorie ha indotto parte della dottrina a ritenere che non vi sia una vera distinzione tipologica tra decentramento, regionalismo, e federalismo, considerati come manifestazione di modi di atteggiarsi dello Stato moderno diversi solo in senso gradualistico, tanto più alla luce delle odierne tendenze riformatrici, che privilegiano nettamente forme sempre più autonomiste volte alla sperimentazione di nuove dinamiche regionali, chiaramente ispirate al modello federale. In proposito cfr. anche G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, Torino, 1998, p. 3 e ss. Lo stato federale, dato il progressivo avvicinamento con le forme più avanzate di regionalismo, è stato considerato come variante dello «stato unitario nella forma dello stato politicamente decentrato su base territoriale», da M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, p. 367 e ss. L'emersione di elementi volti ad accomunare le esperienze federali con quelle regionali ha indotto poi autorevole dottrina ad elaborare il modello dello «Stato autonomico», caratterizzato dalla coesistenza di una pluralità di ordinamenti, quello dello Stato centrale e quelli degli Stati membri o delle Regioni, tra cui è correlativamente articolato il

Ed invero, tra gli elementi fondativi di tale distinzione viene oggi indicata una forma complessiva di maggiore partecipazione degli Stati membri, rispetto alle Regioni, alla definizione dell'indirizzo politico nazionale, non solo nella dimensione interna, ma anche in quella esterna, attraverso il riconoscimento, più o meno ampio, di un potere di partecipazione delle entità federate alle decisioni rilevanti nell'ambito dei rapporti internazionali e comunitari⁸.

potere pubblico secondo le disposizioni di una Costituzione scritta e rigida che provvede al riparto delle funzioni e delle competenze. In tal senso A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2001, p. 81 e ss. Si rifà invece alla necessaria unitarietà della sovranità come categoria concettuale, pur nella consapevolezza della profonda diversità dei relativi circuiti decisionali negli stati accentrati e decentrati, R. BIFULCO, *La cooperazione*, cit., p. 26 e ss., il quale richiama la «nozione certo più indistinta, ma più utile e coerente comparativamente, di Stato unitario composto». Anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1991, p. 51 e ss., tendeva ad accostare l'esperienza federale e quella regionale, ricomprendendole nella più vasta categoria concettuale dello Stato unitario istituzionalmente decentrato. Sulla continuità tra Stato unitario e Stato federale, caratterizzati, semmai, da una maggiore o minore autonomizzazione delle entità territoriali, cfr. anche M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., p. 215 e ss., il quale sottolinea come le differenze vadano ricercate non nella elaborazione astratta di tipi di Stato, ma piuttosto, guardando alle singole esperienze costituzionali, che, sul piano dei rapporti centro-periferia, saranno diversamente strutturate, poiché i diversi livelli di autonomia delle entità periferiche inevitabilmente daranno diversi rendimenti del sistema politico-istituzionale complessivo. Ritengono che i due tipi di Stato considerati possano sostanzialmente ricondursi ad un'unica categoria anche P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 1 e ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, M. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, p. 17 e ss. V. anche B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità*, cit., che, nel commentare in senso critico le motivazioni argomentate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 365 del 2007, fondate, in parte, sul riferimento ad «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale» (punto 6 del *considerato in diritto*), evidenzia come l'indagine comparatistica non consenta l'individuazione di istituti tipici del federalismo incompatibili con l'autonomia regionale. Ciò vale per l'uso del nome «federazione», per l'utilizzo della clausola residuale, per il principio di leale collaborazione, per l'autonomia finanziaria, per il diritto alla secessione, di dubbia consistenza anche nelle realtà federali, per la presenza di un livello giudiziario regionale, per la partecipazione ai procedimenti di revisione costituzionale, per la presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istanze territoriali. I predetti elementi, infatti, con diversi accenti e modulazioni, identificano delle problematiche ugualmente presenti negli ordinamenti federali e in quelli regionali, a prescindere dal retaggio legato all'origine storica di alcuni Stati federali, aspetto, anche questo, che ha assunto, ormai, ben più articolate connotazioni.

⁸ Cfr. al riguardo B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., pp. 6-7; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, 2003, p. 166 e ss.

Tuttavia, nella fase attuale dell'evoluzione storica-costituzionale, l'articolazione territoriale del potere politico, rispondendo alla logica di un pluralismo giuridico-istituzionale che sembra farsi sempre più accentuato, fa sfumare i contorni del figurino costituzionale nel quale, per tradizione ormai consolidata, venivano inquadrati i due modelli⁹. In linea di massima questi ultimi appaiono oggi caratterizzati, entrambi, dal riconoscimento all'ente decentrato di una sfera propria di potestà organizzative, legislative, finanziarie, secondo un riparto di competenze che assegna alle istituzioni centrali le attribuzioni funzionali alla custodia e alla realizzazione del principio unitario, mentre tutta la sfera residuale delle funzioni inerenti alla cura degli interessi locali viene ricondotta alle potestà decisionali dei livelli di governo substatuali¹⁰.

In questo quadro, il pluralismo politico su base territoriale trova uno degli elementi più tipici di estrinsecazione anche nel riconoscimento di un

⁹ Sull'individuazione degli elementi tipici che varrebbero a contraddistinguere la forma federale da tutte le altre esperienze statuali di decentramento vi è, nella vasta quanto autorevole dottrina che si è occupata dell'argomento, una sostanziale concordia. Fra tutte le ricostruzioni si può, pertanto, fare riferimento a quella proposta da A. LJPHART, *Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1985, p. 3 e ss., secondo cui gli «attributi principali del federalismo» sono: a) una «Costituzione scritta che specifichi la divisione dei poteri e che garantisca sia al governo centrale sia a quelli regionali che i poteri loro attribuiti non possano essere sottratti»; b) un'«assemblea legislativa nella quale una Camera rappresenta il popolo nel suo insieme e l'altra le unità che compongono la federazione»; c) la «rappresentanza più che proporzionale delle unità componenti più piccole dello Stato federale»; c) il «diritto delle unità componenti di essere coinvolte nel processo di emendamento della Costituzione federale e di cambiare unilateralmente le proprie costituzioni»; d) un «governo decentrato» in cui la «fetta di potere dei governi regionali [...] è relativamente grande rispetto a quella dei governi regionali negli Stati unitari». Tale elencazione viene poi completata, secondo un orientamento diffuso, con il riferimento alla partecipazione alla composizione degli organi di garanzia costituzionale, alla determinazione degli indirizzi politici rilevanti nell'ambito dei rapporti internazionali e comunitari, all'esercizio di potestà relative alla funzione giurisdizionale locale. In proposito, v., per tutti, F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1998, spec. pp. 18-22, 50, e A. REPOSO, *Lineamenti dello Stato federale*, in M. GOBBO (a cura di), *Costituzioni federali anglosassoni*, Torino, 1994, pp. 9-10.

¹⁰ Sul valore del principio di residualità delle competenze degli enti territoriali come «criterio ermeneutico» per la distribuzione delle attribuzioni non codificate in base al quale potrebbe accadere che «negli Stati regionali vengano attribuiti agli enti che li compongono poteri normativi assai estesi e, talora, assai più consistenti di quelli spettanti alle unità costitutive di Stati nominalmente federali» cfr. A. REPOSO, *Profili*, cit., p. 53. Cfr. anche R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, cit., p. 129 e ss.

potere estero degli enti decentrati, visto come manifestazione, appunto, di una politicità intrinseca degli enti considerati.

Se, certamente, si è ben lontani dalla possibilità di ravvisare una sostanziale omologazione tra soluzioni istituzionali che conservano elementi importanti di specificità, per cui ogni realizzazione positiva di ordinamenti basati sulla valorizzazione delle autonomie potrebbe, semmai, costituire, di per sé, oggetto di studio, ciò che si ravvisa è, ben più sommessamente, una sovrapposizione di elementi riscontrabili nell'inveramento odierno degli Stati federali come degli Stati unitari decentrati, ascrivibile all'emersione e alla rivalutazione del ruolo dei poteri locali; emersione e rivalutazione che, incidendo sulla configurazione complessiva della forma dello Stato, finiscono con l'avere delle refluenze anche sul versante della rappresentanza verso l'esterno.

Sotto tale aspetto, quello relativo alla formazione della volontà sul piano delle relazioni internazionali rappresenta, oggi, un problema cruciale per gli ordinamenti giuridici nazionali, costretti a fare i conti sia con il bisogno dei livelli substatali di collaborare con le istituzioni centrali nell'elaborazione degli indirizzi, sia con la necessità, in un certo senso "storica" che gli stessi livelli substatali possano, a certe condizioni e nei settori relativi alla propria sfera competenziale, assumere la titolarità immediata di iniziative portatrici di ricadute esterne.

Così, la ripartizione territoriale e funzionale del potere è inevitabilmente destinata ad incidere sulla condotta degli affari esterni, con tutte le ripercussioni che ne derivano sul piano della regolazione degli effetti interni delle relazioni internazionali.

La questione investe, a questo punto, la ricostruzione del sistema giuridico che presiede all'attività estera dello Stato e delle Regioni, visto, però, non solo sul piano delle implicazioni teoriche, ma anche su quello delle realizzazioni che, in via di fatto, tale sistema si presta a consentire.

Ciò nella consapevolezza che, in un campo, quale quello dell'attività estera, in cui massimamente si esprime la tensione tra diritto e politica, alle regole giuridiche non sempre corrisponde un'attuazione speculare del potere che ne costituisce oggetto: se il potere estero delle Regioni aveva trovato qualche forma di espressione nell'originaria assenza di previsioni normative, è tutto da esplorare l'ambito effettivo che esse potranno concretamente rivendicare alla luce dell'avvenuta predisposizione delle nuove disposizioni costituzionali, nonché delle norme destinate alla loro attuazione.

Si tratta, in sostanza, di inquadrare la dimensione che il potere estero può assumere nella Repubblica delle autonomie, sulla base del percorso

che aveva già portato alla sedimentazione di un sistema che riconosceva un qualche ruolo alle Regioni, onde accertare se, tra regole solennemente affermate nel testo costituzionale e prassi effettuale, tale percorso possa conoscere esiti ulteriori a favore del livello substatale, secondo una linea di riflessione che attraversa necessariamente la riconsiderazione delle funzioni delle Regioni, e, correlativamente, dello Stato, nel nuovo assetto territoriale del potere.

2. L'articolazione delle relazioni esterne nei soggetti a base decentrata. Notazioni generali: il potere estero come problema politico-costituzionale

Alla luce di quanto già considerato appare chiaro come il riconoscimento di un *treaty making power* agli organi territoriali di governo costituisca un importantissimo indice rivelatore del grado di articolazione del potere pubblico realmente realizzato in un ordinamento composto, e, dunque, un indicatore importante della qualità e dell'effettività del pluralismo giuridico effettivamente riscontrabile, al di là delle solenni dichiarazioni costituzionali.

Precisando meglio il campo dell'indagine, si possono individuare tre questioni fondamentali per la comprensione del fenomeno considerato: il potere delle istituzioni centrali e di quelle regionali di stipulare veri e propri trattati internazionali o di concludere intese; la competenza interna a darvi attuazione da parte degli stessi soggetti; la capacità internazionale dell'autorità centrale e degli enti costitutivi dello Stato.

Circa il primo punto, la tendenza che, storicamente, è prevalsa anche negli ordinamenti tipicamente federali si caratterizza per il conferimento in via esclusiva alle autorità centrali del relativo potere, accompagnata sovente da una parallela attribuzione delle responsabilità connesse all'attuazione interna¹¹.

Ma la conclusione, da parte del livello statale, di trattati ricadenti su ambiti materiali anche parzialmente spettanti alle articolazioni interne, senza che queste siano chiamate ad intervenire in alcun modo, cioè senza che queste partecipino alla relativa procedura o la autorizzino, e, in seguito, senza che esse siano coinvolte nella fase attuativa, pare, in linea di principio, irrimediabilmente confligente con il principio federativo.

¹¹ Per una disamina dell'articolazione del potere estero, condotta anche in prospettiva storica, negli ordinamenti federali di Canada, Stati Uniti, Australia, Germania e Svizzera, v., tra gli altri, J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, p. 230 e ss.

La questione, riguardata da un altro punto di vista, è strettamente interconnessa con la tematica del riparto delle potestà legislative tra Stato ed entità regionali: la riserva all'autorità centrale della responsabilità di provvedere all'attuazione dei trattati può, infatti, facilmente generare sconfinamenti della funzione legislativa oltre i paletti costituzionalmente fissati. Più a monte, poi, si potrebbe addirittura teorizzare un parallelismo tra l'attribuzione delle materie ai fini dell'esercizio della funzione legislativa e la titolarità del potere di concludere trattati nei medesimi settori.

A riguardare il problema dall'angolazione opposta, il riparto della potestà estera tra Stato e Regioni, o tra Stato centrale e Stati membri, se non assistito da adeguate regole giuridiche, potrebbe arrecare seri pregiudizi alla posizione internazionale dello Stato interessato, ove questo non potesse garantire l'attuazione dei trattati, conclusi a livello centrale, ma rimessi all'esecuzione degli enti decentrati.

D'altronde, la negazione di un ruolo dei livelli costitutivi di uno Stato, comunque fondato sulle autonomie, nella gestione delle relazioni esterne potrebbe, in sostanza, vanificare il senso del principio fondativo degli ordinamenti composti.

Tutto ciò pone, in altri termini, il problema di affrontare e risolvere con soluzioni accettabili la tensione tra federalismo o regionalismo interno, visti nella pienezza delle loro applicazioni ordinamentali, e le relazioni esterne, nell'impostazione delle quali lo Stato composto tende ad atteggiarsi quale soggetto unitario.

L'evoluzione che il potere estero ha conosciuto, anche in via pretoria o di mero fatto, al di là dell'impostazione costituzionale del problema, sembrerebbe, infatti, dimostrare che le soluzioni centraliste, più che essere sorrette da argomentazioni giuridiche insuperabili, rispondono a scelte assunte sul piano eminentemente politico.

Ciò anche a prescindere dalla posizione che si ritenga di assumere riguardo al terzo dei punti sopra evidenziati, cioè riguardo alla titolarità della capacità internazionale.

Il problema che qui si pone, infatti, non è un problema di diritto internazionale in senso stretto¹², ma riguarda la determinazione degli assetti costituzionali interni concernenti le relazioni esterne.

¹² In una prospettiva di diritto internazionale in senso stretto, gli enti territoriali substatuali, per definizione, difettano del requisito della indipendenza o sovranità esterna, tradizionalmente configurata come presupposto necessario della soggettività internazionale; ne deriva che i diritti, gli obblighi, i rapporti giuridici e le responsabilità internazionali sono sempre imputati allo Stato nel suo complesso, indipendentemente dal tipo e dal grado di decen-

Al riguardo, pare che non vi siano altre possibilità rispetto all'alternativa secca per cui, o si ammette che le istituzioni statali possano estendere le loro competenze oltre i limiti costituzionalmente fissati, in modo da adeguarle alla illimitatezza dei poteri e delle capacità esterni, o, al contrario, si deve riconoscere che i livelli substatali abbiano delle capacità esterne in misura idonea a consentire la piena esplicazione delle competenze interne.

La questione investe, dunque, l'impostazione del rapporto tra poteri e competenze nella struttura di uno Stato multilivello, con la precisazione ulteriore che, più che un abbinamento formale tra poteri esterni e riparto delle competenze legislative, basato sugli elenchi nominali costituzionalmente predisposti, cosa che sarebbe del tutto improponibile, è al contenuto sostanziale degli accordi che bisogna guardare per poter discernere se essi interessino la conduzione della politica estera dello Stato, cioè riguardino direttamente la posizione di una nazione sullo scenario internazionale, o se essi coinvolgano interessi legati solo alle competenze proprie delle entità federate.

Si è già osservato come il potere estero non rappresenti, *ex se*, un settore materiale dotato di autonoma consistenza, ma costituisca, piuttosto, l'aspetto strumentale-procedurale per la promozione di politiche incidenti nei vari settori, ogniquale volta essi presentino delle ricadute esterne.

Se questo è vero, le unità substatali devono avere uno spazio di azione quando le materie attribuite alla loro competenza si pongono in una prospettiva internazionale; in caso contrario, la concentrazione del potere esterno nelle autorità centrali altererebbe irrimediabilmente la ragion d'essere della distribuzione delle competenze tra lo Stato e le sue unità territoriali costitutive.

Circa, poi, la questione della capacità internazionale delle Regioni o degli Stati membri, la complessità teorica derivante dalle implicazioni che essa sottende in tema di natura dello Stato, di sovranità e di personalità di diritto internazionale, possono essere superate ove si sposi un ragionamento induttivo fondato sull'osservazione della prassi che si è via via consolidata.

Sotto tale aspetto, invero, è accaduto che le entità costitutive di Stati federali, nonostante le chiusure di principio o il difetto di disposizioni attributive del relativo potere, hanno concluso accordi internazionali¹³. Ana-

tramento territoriale che esso presenti sul piano della sua organizzazione interna. Sul punto v., per tutti, B. CONFORTI, *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, 1976, p. 14 e ss.

¹³ Per una disamina analitica degli accordi in concreto conclusi dalle Province canadesi, dagli Stati americani, dai *Länder* tedeschi, e dai Cantoni svizzeri, v. J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, cit., p. 272 e ss.; cfr. pure L. MURA, *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, 2007.

logamente, anche le Regioni italiane, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, hanno nel tempo conquistato qualche spazio nell'ambito delle relazioni con l'estero.

Se ciò è potuto accadere, se ne deve dedurre che sul piano del diritto internazionale non vi è alcun impedimento giuridico a che Stati membri o Regioni concludano accordi dotati di rilevanza esterna e assumano la relativa responsabilità attuativa¹⁴. Ed invero, pare che, in linea generale, le resistenze dei giusinternazionalisti siano fondate sulla duplice convinzione che soltanto lo Stato centrale sia dotato di soggettività internazionale, potendo disporre anche delle competenze internazionalistiche eventualmente riconosciute alle entità federate secondo meri criteri di organizzazione interna.

Ma l'idea che le Regioni o gli Stati membri, non essendo dotati di una propria capacità internazionale, possano agire solo nella veste di organi dello stato centrale, è alimentata, probabilmente da situazioni di mero fatto, prive di un effettivo sostegno giuridico, tant'è che, nonostante le petizioni di principio in senso contrario, alcune Costituzioni federali, già in tempi passati, prevedevano qualche forma di attività internazionalistica degli Stati membri. Tra gli esempi sovente richiamati dalla dottrina si possono ricordare la Costituzione federale iugoslava, che prefigurava un perfetto parallelismo tra esercizio del potere estero ed esecuzione interna dei trattati internazionali, imponendo il consenso delle assemblee delle Repubbliche o delle Province autonome per la stipulazione degli accordi che

¹⁴ Del resto, la Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 23 maggio 1969, ratificata in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112, distingue la "competenza a concludere" dalla "capacità internazionale", che, ex art. 6, sembrerebbe identificare la titolarità della soggettività di diritto internazionale. A tale riguardo pare opportuno precisare, in ogni caso, che l'ambito applicativo di detta Convenzione non comprende anche l'esercizio della potestà estera da parte delle Regioni: essa, infatti, secondo l'art. 1, è volta a regolare la stipulazione di «trattati fra Stati», laddove per «trattato», ai sensi dell'art. 2, si intende ogni «accordo internazionale concluso in forma scritta tra Stati e disciplinato dal diritto internazionale». A prescindere, quindi, dai riferimenti che ad essa si possano fare, in una prospettiva di stretto diritto internazionale, per desumerne parametri interpretativi utili alla ricostruzione del problema che qui interessa, la Convenzione di Vienna non può trovare applicazione nel caso del potere estero delle Regioni: mancano, infatti i presupposti soggettivi, poiché le Regioni non sono equiparabili agli Stati, e oggettivi, dato che le «intese» (manifestazioni di volontà consensuale, avente valore giuridico, fra soggetti che non sono «Stati») e gli «accordi» (manifestazioni di volontà consensuale, avente valore giuridico, fra soggetti di cui almeno uno è «Stato») di cui all'art. 117 Cost. non sono equiparabili ai «trattati» di diritto internazionale. Cfr., sul punto, P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in *federalismi.it*, cit.

determinassero impegni a loro carico, o l'ordinamento dell'Unione sovietica, che riconosceva alla Bielorussia e all'Ucraina il ruolo di membri delle Nazioni Unite¹⁵.

Si ritorna, dunque, all'impostazione che vede l'articolazione del potere estero come problema di diritto costituzionale interno: il riparto delle competenze interne richiede adeguate soluzioni anche sul piano delle potestà esterne, senza che ciò intacchi il nucleo essenziale del principio unitario, che proprio nell'ambito delle relazioni internazionali tende a trovare una delle sue forme massime, addirittura totalizzanti, di espressione.

Se è vero che la frammentazione dell'indirizzo politico nazionale in una molteplicità di politiche estere, cosa che contraddirebbe in radice le ragioni dell'unità, pare un esito comunque inaccettabile, è altrettanto vero che il modello centralista, per cui all'autonomia interna fa fronte l'unitarietà nelle relazioni esterne, appare oggi sconfessato dalla forza dei fatti, che hanno mostrato l'emersione di un ruolo anche esterno delle Regioni e degli Stati membri: ciò impone un modo diverso di ricercare l'unitarietà conciliandola con un atteggiamento più rispettoso degli interessi legati alle realtà territoriali.

Si impone, cioè, l'esigenza di attuare un maggior grado di pluralismo nella gestione delle relazioni esterne. In tal modo, l'impostazione del potere estero può offrire un contributo importante alla prassi e alla dottrina del federalismo politico, o dei nuovi modelli di regionalismo che si stanno affermando.

3. Potestà estera e stati istituzionalmente decentrati: un breve sguardo sugli scenari costituzionali degli ordinamenti europei

Le Costituzioni di alcuni Paesi europei ordinati secondo il principio federale prevedevano già, diversamente dalla Costituzione italiana nel testo precedente la revisione del 2001, l'attribuzione agli enti federati di un potere estero locale, attraverso la capacità di stipulare in proprio accordi internazionali.

La Costituzione svizzera, già nella versione del 1874, riconosceva espressamente il potere dei Cantoni di stipulare trattati con Stati esteri in materia di economia pubblica, di rapporti di vicinato e di polizia, purché non in contraddizione con gli interessi della Confederazione e degli altri

¹⁵ Cfr., sul punto, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, p. 422.

Cantoni (art. 9). La medesima Costituzione attribuiva ai Cantoni il potere di negoziare direttamente con enti infrastatali esterni gli accordi incidenti sulle materie di loro competenza (art. 10, par. 2). I trattati internazionali cantonali dovevano essere negoziati e firmati dal Consiglio federale, che, così, assumeva il ruolo di garante ufficiale dei rapporti con gli Stati esteri, e, in ogni caso, i Cantoni potevano sottoscrivere i trattati solo nel caso in cui la Confederazione non avesse firmato una convenzione sul medesimo oggetto¹⁶.

Il nuovo testo costituzionale, entrato in vigore il primo gennaio 2000, riserva gli «affari esteri» alla competenza della federazione (art. 54, comma 1), ma prevede il coinvolgimento dei Cantoni nella conduzione della politica estera attraverso la partecipazione alle decisioni che incidano sulle loro competenze o su loro interessi essenziali, nonché la loro partecipazione ai negoziati internazionali. A tal fine la confederazione è obbligata a informare i Cantoni «tempestivamente e compiutamente», e a «consultarli» (artt. 54, comma 3, e 55)¹⁷, mentre la salvaguardia degli interessi dei Cantoni costituisce una condizione cui l'esercizio del potere estero da parte dell'Ente federale è espressamente assoggettata (art. 55). Inoltre, i Cantoni hanno la potestà di concludere accordi tra loro in qualsiasi materia, ma, soprattutto, essi possono intrattenere relazioni con autorità estere subordinate e stipulare trattati internazionali in tutti i settori di loro competenza, previa informazione alla Confederazione, e alla condizione di non ingenerare contrasti con gli interessi della Confederazione e degli altri Cantoni (artt. 48 e 56)¹⁸.

Per il resto, la Costituzione elvetica afferma la supremazia del diritto internazionale sulla legislazione interna, e la supremazia dello *jus cogens* internazionale sulla stessa Costituzione elvetica.

¹⁶ Cfr. A. REPOSO, *Autonomie locali e potere estero*, in *Diritto e società*, 1983, p. 143 e ss.

¹⁷ Cfr. A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, cit., vol. I, pp. 215-6.

¹⁸ Al riguardo, v'è da precisare che la legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione ha dettato delle regole procedurali che appaiono restringere il campo di operatività delle disposizioni costituzionali in tema di potestà estera: essa prevede, infatti, che, adempiuto l'obbligo di informazione preventiva, il dipartimento competente debba esaminare se il trattato contraddice il diritto federale o gli interessi della Confederazione, nonché i diritti degli altri Cantoni, e, in caso di conflitto, propone al Consiglio federale di sollevare reclamo presso il Cantone. Qualora il conflitto non possa essere composto, il Consiglio federale solleva opposizione dinanzi all'Assemblea federale, che, dunque, potrà decidere in ultima istanza sulla base di criteri attinenti all'ambito discrezionale della politica.

Secondo la Costituzione tedesca del 1949, i *Länder* hanno il potere di stipulare trattati con Stati esteri nelle materie rimesse alla loro competenza legislativa, pur con l'assenso del Governo federale (art. 32, comma 3). La gestione delle relazioni internazionali è considerata appannaggio della federazione (art. 32 comma 1), ma, al tempo stesso, la Costituzione impone la consultazione dei *Länder* ogniqualvolta particolari interessi locali siano coinvolti nella stipulazione di un trattato (art. 32 comma 2)¹⁹. La Costituzione tedesca consente, inoltre, che i *Länder*, previo assenso del Governo federale, trasferiscano diritti di sovranità a «organizzazioni interregionali transfrontaliere» (art. 24)²⁰.

¹⁹ Cfr. J.A. FROWEIN, *Länder e affari esteri nella Repubblica federale di Germania*, in AA.VV., *Federalismo, regionalismo, ed autonomie differenziate*, Palermo, 1991, p. 329 e ss., e, *ivi*, H. VON MANGOLD, *Stato federale e relazioni internazionali: il caso tedesco*, p. 473 e ss.

²⁰ Particolarmente interessante è il testo dell'art. 23 della legge fondamentale tedesca, così come novellato nel 1992. Esso, infatti, ha rappresentato e rappresenta tuttora un prototipo di organizzazione delle relazioni tra federalismo interno e integrazione europea. La norma impone il consenso del *Bundesrat* alle leggi con cui la federazione trasferisca poteri sovrani all'Unione Europea (comma 1); vincola il governo federale al parere del *Bundesrat* qualora le decisioni su atti comunitari incidano su interessi dei *Länder* (commi 2 e 3); rende necessario il parere favorevole del *Bundesrat* quando i processi decisionali comunitari preludano ad atti che riguardino direttamente i poteri legislativi dei *Länder*, l'organizzazione dei loro uffici, o i procedimenti legislativi ad essi spettanti (comma 5). Inoltre, nel caso in cui in sede comunitaria si discuta in ordine all'adozione di atti incidenti sulle competenze legislative esclusive dei *Länder*, l'art. 23 predetto (comma 6) pone alla federazione l'obbligo di delegare i propri poteri decisionali ad un rappresentante dei *Länder* che abbia rango di ministro, eletto dal *Bundesrat*, il quale opererà di concerto con un rappresentante del governo federale. Ancora, l'art. 50 della Costituzione tedesca, anch'esso novellato nel 1992, attribuisce ai *Länder* il diritto di partecipare alla legislazione e amministrazione della federazione a agli affari relativi all'Unione Europea attraverso il *Bundesrat*; a tal fine, questo può costituire al suo interno una "Camera europea" (*Europakommission*) che può anche assumere decisioni in sostituzione del *plenum*. Cfr., per maggiori approfondimenti sul punto, F. BESTAGNO, *I Länder e l'Unione Europea. Il contributo dei Länder alla «fase ascendente» del processo decisionale comunitario*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, cit., p. 207 e ss.; J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in *Le Regioni*, 1999, p. 230 e ss.; E. DI SALVATORE, *Integrazione europea e regionalismo: l'esempio tedesco*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 513 e ss.; H. HOLL, *La partecipazione dei Länder tedeschi alla politica europea*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa: esperienze costituzionali a confronto. Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna e Svizzera*, Milano, 2003, p. 88 e ss.

Anche la Costituzione federale austriaca, dopo le modifiche del 1988, riserva la competenza in materia di «affari esteri, compresa la rappresentanza politica ed economica verso l'estero» al *Bund* (art. 10, comma 1, lett. b), ma riconosce al contempo il potere dei *Länder* di concludere, nelle materie di competenza propria, trattati internazionali con Stati confinanti con l'Austria o con parti di essi (art. 16, comma 1)²¹. In questo caso, occorre la comunicazione al governo federale dell'inizio delle trattative, affinché il governo medesimo possa prestare il proprio consenso (anche nella forma del silenzio-assenso); la stipulazione avverrà da parte del Presidente federale, su proposta del governo provinciale e con la controfirma del Capitano provinciale (art. 16, comma 2)²². Circa la stipulazione dei trattati di natura politica da parte del *Bund*, ove essi incidano su materie attribuite alla competenza dei *Länder*, la Costituzione richiede l'approvazione non solo del Consiglio nazionale, ma anche della Camera di rappresentanza dei *Länder* (art. 50, comma 1). Inoltre, i governi provinciali hanno la facoltà di esprimersi circa la stipulazione di trattati internazionali da parte della Federazione (art. 10, comma 3), quando sia necessario il loro intervento in sede attuativa (art. 16, comma 4), o quando detti trattati interferiscano comunque sulle loro competenze; in entrambi i casi è correlativamente previsto l'obbligo di informazione a carico della Federazione.

Come si vede, dunque, la Costituzione austriaca prefigura un sistema piuttosto articolato di organizzazione dei rapporti centro-periferia sul versante delle relazioni esterne: ne è derivata, peraltro, una prassi applicativa di stampo marcatamente cooperativo, per cui rappresentanti dei *Länder* sono chiamati sempre a partecipare alle delegazioni federali, anche nell'ambito delle organizzazioni internazionali, quando sia in gioco la stipulazione di trattati che riguardano la competenza dei governi territoriali²³.

²¹ Cfr. P. PERNTHALER, *La Costituzione federale austriaca*, in F. PALERMO (a cura di), «Codice» di diritto costituzionale austriaco. Costituzione federale, Legge costituzionale finanziaria, Legge fondamentale sui diritti dei cittadini, Padova, 1998, p. 22.

²² Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero*, cit., p. 35 e ss.

²³ Le riforme costituzionali del 1992-1994 hanno poi introdotto disposizioni costituzionali volte a disciplinare i rapporti con l'ordinamento comunitario secondo regole chiaramente informate all'esperienza tedesca al riguardo. Così, l'art. 23d, comma 1, Cost. attribuisce ai *Länder* il diritto di essere informati su tutti i progetti e le iniziative comunitarie che li riguardino o che comunque possano interessarli, e di esprimere un parere in merito agli stessi; in tal caso la medesima disposizione, al comma 2, prevede che il parere espresso dai *Länder* in modo unitario e su iniziative attinenti l'integrazione europea che incidano sulla competenza legislativa decentrata è parzialmente vincolante per i rappresentanti austriaci che partecipano alla composizione degli organismi comunitari, e la Fe-

Già con le riforme del 1970 fu introdotta nella Costituzione belga la previsione per cui le Comunità avevano competenza a regolare la «cooperazione culturale internazionale», mentre a partire dal 1978 le rispettive assemblee furono chiamate ad esprimere il consenso sui trattati internazionali conclusi dal governo nazionale e ricadenti su materie di loro competenza. Tale percorso fu poi completato con le riforme costituzionali del 1980 che hanno riconosciuto alle Comunità il potere di negoziare «accordi transnazionali» nelle materie di rispettiva competenza. A partire dal 1993, poi, anche le Regioni vengono ammesse a partecipare della potestà di stipulare trattati, anche se con la precisazione che lo Stato federale rimane l'unico titolare della relativa responsabilità; pur spettando, inoltre, allo Stato la rappresentanza diplomatica, Regioni e Comunità possono rivolgere ai diplomatici le istruzioni relative alla gestione degli affari incidenti sulla loro competenza e indicare propri rappresentanti presso ambasciate e consolati.

Dunque, la Costituzione belga²⁴ prevede che i governi delle Comunità e delle Regioni stipolino, ciascuno per quanto di propria spettanza, i trattati concernenti le materie che rientrano nelle competenze legislative dei loro rispettivi consigli (art. 167, commi 2 e 3); il governo federale deve essere preventivamente informato, ed ha il diritto di opposizione. In questo caso sarà la Conferenza interministeriale per la politica estera, composta dal Ministro federale per gli affari esteri e dai corrispondenti responsabili per le Regioni e per le Comunità, a dirimere il conflitto, pronunciandosi all'unanimità²⁵.

derazione può discostarsene solo per gravi motivi di politica estera e di integrazione. Ancora, i *Länder* partecipano, sempre per ciò che riguarda la loro sfera competenziale, alle trattative in seno ai comitati e alle commissioni dell'Unione Europea; designano propri rappresentanti in seno al Comitato delle Regioni; e, quando si debbano adottare atti comunitari concernenti la loro competenza legislativa, i *Länder* possono nominare un proprio rappresentante che sarà delegato a partecipare al procedimento deliberativo in seno al Consiglio UE in associazione e d'intesa con il rappresentante del Consiglio federale (art. 23d, comma 3 Cost.). Infine, la Costituzione prevede che il rappresentante del Governo federale negli organi dell'UE sia vincolato dall'eventuale presa di posizione del *Bundesrat* circa una materia comunitaria ad esso soggetta, in quanto limitante la competenza legislativa o amministrativa dei *Länder*, da cui può discostarsi solo per «gravi motivi di politica estera e di integrazione» (art. 23e, comma 6, Cost.).

²⁴ Cfr. M. LEROY, *Il federalismo belga*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, p. 101 e ss.

²⁵ Ove, nei trenta giorni successivi alla decisione della Conferenza nel senso dell'accoglimento o del rigetto dei rilievi mossi dal governo della Confederazione, non venga raggiunto alcun accordo, il Consiglio dei Ministri può bloccare autoritativamente la trattati-

Ove i trattati stipulandi concernano al tempo stesso competenze statali e competenze regionali o delle comunità, la Costituzione (art. 167, comma 4) richiede la previa conclusione di un accordo di cooperazione tra Stato ed enti territoriali, che abbia ad oggetto le modalità di negoziazione o che preveda e regoli l'associazione dei governi locali al procedimento negoziale²⁶.

L'ordinamento regionale vigente in Spagna, pur affermando costituzionalmente la competenza esclusiva delle autorità centrali nella condu-

va, ma solo se ricorrono motivi di mancanza o di cattivo stato delle relazioni diplomatiche con la controparte, o per contraddittorietà delle clausole pattizie, previste come oggetto della trattativa internazionale, con gli obblighi internazionali assunti dal Belgio. Il decreto reale potrà essere impugnato di fronte al Consiglio di Stato onde ottenerne l'annullamento. Inoltre, l'art. 169 Cost. attribuisce al Parlamento e al Governo il potere di sostituirsi temporaneamente agli organi regionali e comunitari quando si tratti di assicurare il rispetto degli obblighi internazionali o sovranazionali. Cfr. A TRUINI, *Federalismo e regionalismo*, cit., pp. 219-220. La Conferenza interministeriale della politica estera decide, inoltre, per ogni riunione del Consiglio dell'Unione Europea, quale ministro debba farne parte in relazione alla materia da discutere: se le materie in questione riguardano la sola competenza federale è un membro del governo centrale che vi parteciperà, mentre se si debbano discutere materie di esclusiva competenza regionale o delle comunità il Belgio sarà rappresentato da un componente dei governi di queste entità. Nei casi in cui si debbano trattare materie che concernano sia la competenza federale che quella delle autonomie, a seconda della natura, centrale o locale, degli interessi coinvolti, a rappresentare il Belgio sarà un membro del governo federale o un rappresentante dei governi regionali, accompagnato da un "ministro assistente" proveniente rispettivamente dalle entità federate o dal governo federale. L'individuazione dei governi federati da cui provverrà il rappresentante del Belgio o il "ministro assistente" viene decisa dalla medesima Conferenza sulla base di una rotazione semestrale in modo da equilibrare l'intervento delle varie comunità e regioni, ed è in seno alla Conferenza che viene decisa la posizione che il Belgio farà valere in seno al Consiglio comunitario.

²⁶ Più in particolare i trattati che riguardano esclusivamente materie federali sono conclusi dal governo e approvati con legge federale; i trattati che riguardano materie di competenza esclusiva di una regione o di una comunità sono conclusi dal governo di questa regione o comunità e approvati con una legge regionale o comunitaria, previa informazione al governo e fatto salvo il ricorso alla conferenza interministeriale per la politica estera nel caso che insorgano conflitti; i trattati che coinvolgono le competenze di più enti diversi, sono stipulati sulla base di un accordo di cooperazione concluso fra tutti gli enti interessati e che prevede, oltre ad obblighi di informazione reciproca, l'approvazione da parte delle assemblee legislative di ogni ente interessato. Per i trattati comunitari è previsto che tutte le assemblee legislative siano informate delle negoziazioni finalizzate alla loro revisione, nonché del testo finale, prima della firma da parte del governo centrale, onde consentire ai parlamentari di tutti gli enti federati di esercitare, il controllo politico sull'operato governativo. Cfr. M. LEROY, *Il federalismo belga*, cit., pp. 105-107.

zione delle relazioni internazionali (art. 56, comma 1, art. 97, e art. 149, c.1, n.3)²⁷, consente che le *comunidades autónomas*, secondo le previsioni di alcuni statuti, diano esecuzione ai trattati e agli accordi internazionali che incidano sulle materie di propria competenza²⁸. Si ritiene, essendo tale intervento esecutivo configurato come potere-dovere, che in caso di inadempienze regionali possa trovare applicazione la disposizione che prevede l'adempimento forzoso degli obblighi regionali a seguito di un intervento del governo centrale (art. 155). Ancora, per quanto concerne la fase ascendente, le *comunidades autonomas* hanno il potere di sollecitare il governo spagnolo a concludere accordi e trattati nelle specifiche materie di interesse regionale, mentre v'è da precisare che in sede giurisprudenziale vi è stato il riconoscimento di un ruolo delle comunità autonome nel campo delle relazioni internazionali²⁹, fatta salva la riserva allo Stato della gestione della politica estera³⁰.

²⁷ Cfr. A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo*, cit. p. 216 e ss.

²⁸ In particolare, gli statuti basco e catalano (artt., rispettivamente, 20 e 27, comma 3), attribuiscono alle relative comunità il potere-dovere di dare esecuzione a trattati e accordi che ricadano nelle materie di loro competenza, e prevedono, altresì, che le stesse siano informate sulla preparazione di trattati e accordi, nonché sui progetti di legislazione doganale, che riguardino oggetti di loro specifico interesse. Inoltre, sempre secondo i predetti statuti (artt. 6 e 27) il Paese basco e la Catalogna possono sollecitare il governo a concludere trattati o accordi che consentano l'instaurazione di relazioni culturali con gli Stati in cui risiedano comunità alloglottiche.

²⁹ In via di legislazione ordinaria è stato disciplinato il ruolo delle comunità autonome nell'ambito del processo di integrazione europea: nel 1996, infatti, è stato disciplinato l'ufficio del Consigliere autonomo, il cui titolare fa parte della rappresentanza permanente dello Stato spagnolo nel Consiglio dell'Unione Europea, anche se con soli compiti di informazione a favore delle comunità autonome e per quanto concerne le questioni di interesse regionale. In materia opera anche la Conferenza settoriale per i rapporti con la Comunità Europea, organo collegiale composto da rappresentanti statali e consiglieri autonomi designati dai governi regionali, con funzioni di elaborazione ed esecuzione della normativa comunitaria che riguardi oggetti di competenza delle comunità autonome, qualora non sia investita della relativa questione altra conferenza settoriale o organo equivalente.

³⁰ Per tutte, v. Tribunale costituzionale, sent. n. 165 del 26 marzo 1994, commentata da L. LIMBERTI, *Ordinamento comunitario, potere estero dello Stato e legittimità dell'ambasciata basca a Bruxelles (nota a Tribunal Constitucional, 26 maggio 1994, n. 165)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, p. 164 e ss. Poteri più ampi sono poi riconosciuti a singole comunità: un decreto reale del 1981 ammette che la Comunità andalusa possa inviare un proprio rappresentante come componente delle delegazioni governative, ove si tratti di negoziare trattati riguardanti materie che interferiscono su interessi locali; mentre lo statuto basco ammette che la relativa comunità possa stipulare trattati in materia culturale con Paesi in cui risiedano collettività accomunate ad essa da vin-

La Costituzione portoghese del 1976 contempla un regime politico-amministrativo differenziato per gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madeira, cui è attribuito, come regioni autonome, il diritto di partecipare alle negoziazioni statali di trattati e accordi internazionali nelle materie di loro competenza; inoltre, le medesime regioni possono intrattenere forme di cooperazione interregionale con omologhi enti esteri nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato (art. 227, c.1, lett. t/u).

Persino in Francia, in seguito alla *Loi d'Orientation n. 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République*, le collettività locali hanno il potere di concludere accordi con omologhi enti esteri, nei limiti delle loro competenze e nel rispetto degli obblighi internazionali dello Stato (art. 131), a tal uopo la medesima legge (art. 134) prevede l'istituzione di una Commissione nazionale della Cooperazione decentrata con il compito di provvedere all'aggiornamento di tutte le iniziative intraprese dalle comunità territoriali.

4. *Segue: Le esperienze maturate negli altri Stati europei a base decentrata e il nuovo art. 117 Cost. Analogie formali e differenze sostanziali: l'assenza nel testo costituzionale italiano di disposizioni che garantiscano la partecipazione regionale al procedimento nazionale di formazione dei trattati*

La disamina, pur breve, delle soluzioni adottate negli altri ordinamenti europei a base decentrata fa risaltare, anzitutto, un dato di immediata evidenza, cioè la circostanza che, in senso diacronico, l'introduzione nella Costituzione italiana di disposizioni espressamente rivolte alla disciplina e all'articolazione del *treaty making power* tra i livelli territoriali di governo è avvenuta posteriormente alla predisposizione di previsioni omologhe in altri ordinamenti europei, dove le entità federate avevano già alcune competenze in materia internazionale³¹.

coli linguistici, e analogamente dispongono gli statuti di Catalogna e Galizia. Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero*, cit., pp. 54-55.

³¹ Rispetto all'assenza, nell'ordinamento italiano, di norme costituzionali regolative del potere estero in rapporto alle autonomie locali, le uniche due eccezioni erano costituite dall'art. 52 dello Statuto della Sardegna, secondo cui «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 dell'isola» (comma 1), ed è «sentita in materia di legislazione doganale per quanto concerne i prodotti tipici» (comma 2); e l'art. 47, comma 2, dello Statuto del Friuli Venezia Giulia, secondo cui «la Giunta re-

La revisione costituzionale del 2001, pertanto, poteva giovare di un'elaborazione condotta alla luce delle esperienze già maturate negli altri Stati europei ordinati secondo le caratteristiche del federalismo o del regionalismo.

Si è già precisato, infatti, come si tratti di esperienze suscettibili di essere analizzate per via di comparazione, in quanto caratterizzate dalla compresenza di due importanti fattori omologanti: l'esistenza al loro interno di autonomie territoriali costituzionalmente previste e garantite, che tendono, indipendentemente dalle classificazioni dogmatiche, ad atteggiarsi in maniera del tutto analoga nelle dinamiche effettuali dell'esercizio della potestà estera, e la loro collocazione in una dimensione sovranazionale comunitaria, che, inevitabilmente, tende a produrre effetti conformanti sulle problematiche costituzionali relative all'articolazione dei poteri interni.

Analogo, dunque, lo scenario di fondo su cui collocare la problematica in questione, caratterizzata, pur con le inevitabili varianti nazionali, dalla tensione esterna tra le istanze sovranazionali e quelle regionali, e da quella, interna a ciascun sistema costituzionale, tra il decentramento istituzionale e le tendenze centralistiche degli Stati nella gestione delle relazioni esterne.

In tutti i casi esaminati si è posta la necessità di salvaguardare uno spazio di espressione dei poteri delle entità substatali, assicurando a queste ultime adeguate forme di proiezione istituzionale anche nella dimensione esterna.

Ciò ha dato luogo a risultati che, nonostante la inevitabile variegatazza delle modalità effettuali con cui, nei vari Paesi, la realtà federale o regionale, innestandosi nello specifico retroterra dei singoli percorsi di sviluppo ordinamentale, si manifesta, sono contraddistinti dalla presenza di moduli di stampo chiaramente collaborativo.

Innanzitutto, in tutti gli ordinamenti presi in considerazione, come, del resto, nel nuovo art. 117 della nostra Costituzione, vi è la riserva agli esecutivi nazionali della conduzione della politica estera o degli affari

gionale 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». Nel senso del carattere eccezionale dell'art. 52 dello Statuto sardo si è espressa, peraltro, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 123 del 1980 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, p. 1085 e ss.), affermando che «quando il legislatore – in considerazione dello speciale regime di autonomia concesso all'isola – ha previsto un qualche diritto delle Regioni di essere sentite, anche con riferimento alla conclusione di accordi internazionali, esso lo ha espressamente sancito». Sul punto v., più approfonditamente, infra, cap. 4, par. 7.

esteri. Allo stesso modo, in ciascuna delle Costituzioni cui si è fatto riferimento vi è il riconoscimento formale del potere delle Regioni o degli Stati membri di concludere accordi o trattati nelle materie di propria competenza, pur nel rispetto di alcune condizioni variamente configurate.

Ebbene, il nuovo testo dell'art. 117, comma 9, della Costituzione italiana, riconoscendo alle Regioni il potere di concludere «accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato», riecheggia chiaramente tali formulazioni, ma, a ben vedere, vi è un aspetto importante che il legislatore del 2001 ha ommesso, e che, invece, ricorre in modo più o meno esplicito in tutti gli esempi citati.

Infatti, l'affermazione del *treaty making power* regionale non è accompagnata dalla previsione costituzionale di idonei moduli partecipativi delle Regioni alla fase di formazione dei trattati di competenza dello Stato, ma che, comunque, interferiscono sulle competenze delle entità territoriali.

Le soluzioni sperimentate nei vari ordinamenti per rispondere alle istanze collaborative sono, in ciascuno dei casi esaminati, variamente articolate, ma, comunque, idonee a consentire una partecipazione effettiva delle entità federate alle decisioni assunte dagli esecutivi centrali. È il caso della partecipazione dei Cantoni svizzeri alle decisioni di politica estera che riguardino le loro competenze, partecipazione che si esprime già al momento della negoziazione. Nel caso dei *Länder* tedeschi, essi, invece, vengono consultati ogniqualvolta la stipulazione di trattati internazionali coinvolga i loro interessi. In modo forse ancora più incisivo, la Costituzione austriaca impone veri e propri obblighi di collaborazione tra il governo federale e le entità federate, scanditi dalla necessità dell'approvazione da parte della Camera di rappresentanza dei *Länder* dei trattati che incidano sulle loro competenze, nonché dalla partecipazione di rappresentanti dei *Länder* medesimi alle delegazioni federali quando si debbano stipulare trattati che riguardano la rispettiva competenza. Anche in Belgio, come si è visto, è previsto un particolare sistema di concertazione multilivello, attraverso una modulazione precisa della forza dei pareri resi dalle istanze rappresentative delle entità sub-statali, in funzione dell'oggetto, e, dunque, della allocazione degli interessi coinvolti in misura prevalente.

Certo, non si può e non si deve dimenticare che, quando si guarda a questa o a quella esperienza costituzionale, si è ben lungi dal riferirsi a modelli valutabili solo in astratto, poiché ogni esempio federale è nato e si è evoluto per rispondere a bisogni ed interessi peculiari di ciascun Paese. Sotto tale aspetto, è vero che le soluzioni adottate negli altri Paesi europei non possono considerarsi in maniera del tutto avulsa dalle caratteristiche

proprie di ciascun contesto ordinamentale: esse costituiscono, infatti, inevitabilmente, il portato di altre variabili costituzionali ed istituzionali³², per cui ciascun tipo di disciplina non può considerarsi esportabile in blocco in sistemi giuridici diversamente conformati. Però, è altrettanto vero che si tratta di esperienze commensurabili in una certa misura e da un certo punto di vista, e che evidenziano dei tratti ricorrenti nel senso della previsione

³² A questo riguardo non si può omettere di considerare che ciascun assetto ordinamentale è il portato di una serie di fattori storici, politici, culturali, sociali, che ne avranno condizionato l'evoluzione istituzionale e giuridica secondo percorsi necessariamente differenziati, in relazione ai quali l'inquadramento in modelli tipologici non è che il frutto di una comparazione condotta in linea teorica evidenziando le similitudini, onde astrarne delle varianti tipologiche. Non è ovviamente questa la sede per approfondire in modo adeguato una tematica di tale portata; volendo fare soltanto degli esempi, basti pensare al federalismo belga, che è l'approdo di un processo ultratrentennale di federalismo dissociativo, in cui un ruolo determinante è stato svolto dalla presenza di diversi gruppi etnico-linguistici. Esso è fondato sulla esistenza di due specie di entità federate: le Comunità e le Regioni, in relazione alle quali la Costituzione elvetica prevede un'articolazione atipica dei poteri e delle funzioni, strettamente ritagliata a misura di quella particolare situazione. Cfr. M. LEROY, *Il federalismo belga*, cit., p. 79. Anche il federalismo tedesco ha delle precise radici storiche, il cui fondamento riposa, più che nella Costituzione, nel patrimonio politico e culturale della Germania intesa come nazione: i *Länder* tedeschi, già nel XIX secolo, erano a tutti gli effetti degli Stati, e, per quanto riguarda in particolare l'oggetto della presente trattazione, esercitavano anche le funzioni relative agli affari esteri; anzi, secondo la costituzione imperiale del 1867/71, nonché secondo le costituzioni di Weimar e di Bonn, gli Stati membri, per riconoscimento esplicito o presupposto, erano riconosciuti come veri e propri soggetti di diritto internazionale. È forse ascrivibile al radicamento storico di tale condizione il fatto che, attualmente, essi esercitino poteri rilevanti in materia. Cfr. C. TOMUSCHAT, *Il federalismo tedesco*, cit., p. 183 e ss. Il regionalismo spagnolo, che integra un tipo di autonomismo asimmetrico non propriamente inquadrabile nel modello regionale né in quello federale, la cui attivazione è rimessa all'iniziativa delle comunità territoriali, costituisce un sistema complesso che derivò, in realtà, dalla necessità di tenere conto delle differenze di sviluppo economico, sociale, politico, tra le distinte regioni del Paese, tali da generare forti contrasti politici tra centro e periferie, nonché dalla pressione esercitata dai partiti nazionalisti dei Paesi Baschi e della Catalogna. Cfr. M. HERRERO RODRIGUEZ DE MINON, *Federalismo asimmetrico: il caso spagnolo*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa*, cit., p. 115 e ss. In generale, sulle origini storiche delle diverse realtà federali, che possono derivare da fenomeni di tipo associativo tra Stati indipendenti già legati da un vincolo confederale, o, al contrario, da fenomeni di tipo dissociativo, quando uno Stato unitario viene suddiviso in entità territoriali autonome, v., per tutti, A. REPOSO, *Stato federale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1993, p. 1 e ss. Le origini storiche del regionalismo risalgono, invece, ad epoca più recente: si tratta, infatti, di un modello realizzato in alcuni Paesi europei dopo la seconda guerra mondiale, sulla base dell'articolazione in entità territoriali autonome di Stati già fortemente centralizzati.

di meccanismi bilaterali di partecipazione regionale al segmento nazionale della fase ascendente dei processi di formazione dei trattati.

Il principio di partecipazione, in effetti, gioca un ruolo cruciale in ogni realizzazione del federalismo, poiché appare indispensabile che la ripartizione dei poteri tra Stato centrale ed entità federate sia controbilanciata dalla partecipazione di queste ultime alla composizione degli organi federali, attraverso propri rappresentanti, e all'elaborazione delle loro decisioni³³.

In ogni caso, e senza volere entrare nel merito di questioni relative alla teoria del federalismo³⁴, non pare potersi dubitare del fatto che, essendo quello delle relazioni esterne un ambito nel quale le ripartizioni rigidamente verticali della competenza potranno avere un'efficacia soltanto relativa, la previsione di meccanismi partecipativi costituzionalmente garantiti appare un completamento del tutto logico di ogni disegno di decentramento della potestà estera.

Ove tali previsioni non vi fossero, la riserva della politica estera alla competenza esclusiva dell'esecutivo centrale, riscontrabile in tutti gli ordinamenti considerati, potrebbe travolgere del tutto, stante la sua portata tendenzialmente onnicomprensiva, la ripartizione interna delle competenze con le entità federate o regionali.

³³ Sulle forme di partecipazione delle componenti territoriali alle funzioni dello Stato centrale, come elementi tipici degli assetti federali, cfr., per tutti, G. LUCATELLO, *Lo Stato federale*, Padova, 1939, cit., per il quale la partecipazione degli Stati membri alle funzioni dello Stato centrale, e, dunque, alla formazione della relativa volontà, identificava l'elemento più caratteristico di differenziazione tra il modello federale e le altre forme di decentramento istituzionale. Secondo alcune teorie il principio di partecipazione, assieme al principio di autonomia costituzionale, costituisce la base fondativa degli ordinamenti federali. Al riguardo v., per tutti, M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale*, cit., pp. 375-376. Sul ruolo del principio collaborativo, che consente agli Stati membri di compensare la perdita di competenze a favore del governo centrale, attraverso la partecipazione alle scelte governative ricadenti sugli interessi locali, cfr. anche G. De VERGOTTINI, *Stato federale*, cit., pp. 851-854. Tale principio trova il primo esempio di attuazione, nel contesto europeo, in Germania, ma le sue origini si fanno risalire al federalismo statunitense. Sul punto, v. G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, II, Torino, 2000, p. 203 e ss. Ripercorre l'affermazione di tale principio nel sistema regionale italiano prima della riforma del 2001, attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit. Per i riferimenti alla giurisprudenza costituzionale che si rifà a tale principio successivamente alla revisione del Titolo V Cost., v., sopra, cap. 1, nota n. 62.

³⁴ Sulle teorie giuridiche dello Stato federale, cfr., per tutti, A. REPOSO, *Stato federale*, cit., Roma, 1993, p. 1 e ss. Per un'analisi, invece, del federalismo come concezione politica e filosofica, v., in particolare, L. LEVI, *Il federalismo*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, VI, Torino, 1979, p. 459 e ss.

In tale eventualità il mero riconoscimento formale di un *treaty making power* delle entità decentrate rimarrebbe, in sostanza, una formula meramente decorativa, svuotata di ogni effettività sostanziale perché esposta alla forza di attrazione esercitata dalla politica estera nazionale.

Dunque, se il problema è quello di ragguagliare l'esercizio del potere estero alle esigenze sottese al decentramento istituzionale interno, diventa fondamentale la previsione di adeguate procedure partecipative, tali da consentire alle Regioni o agli Stati membri di intervenire anche nella stipulazione dei trattati da parte del governo centrale ogniqualvolta essi possano mettere in gioco le loro competenze o i loro interessi.

Del resto, guardando in particolare al nostro ordinamento, le modalità attraverso cui si sta verificando l'implementazione del nuovo assetto regionale, mostrano chiaramente come le tendenze collaborative costituiscono il risvolto ineludibile delle istanze relazionali sottese al sistema costituzionale.

Si assiste, infatti, in maniera incalzante ad un esercizio partecipato delle funzioni statali e regionali, anche, o, forse, soprattutto, sul versante legislativo, ove, dinanzi alle difficoltà connesse alla definizione esatta degli ambiti di competenza dei rispettivi livelli istituzionali, è sempre più frequente il ricorso, più o meno consapevole, ad una sorta di definizione partecipata delle disposizioni normative. Di qui il richiamo ad accordi, intese interistituzionali, patti di varia natura che assumono valore cogente nella regolazione delle materie di volta in volta considerate, con il benefico effetto, tra l'altro, di prevenire l'insorgenza di conflitti costituzionali³⁵, ricon-

³⁵ È convinzione ormai diffusa in dottrina che le esigenze di partecipazione degli enti territoriali, nonostante il difetto di norme volte alla loro codificazione espressa, siano da considerarsi sottese al nuovo tipo di regionalismo relazionale costituzionalmente prefigurato. In tal senso cfr., nell'amplissima letteratura, R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 e ss. Per i riferimenti giurisprudenziali e bibliografici sul punto, nonché per il richiamo ad alcuni esempi di normazione "partecipata", v., sopra, cap. 1, nota n. 62. L'argomento richiama, invero, la considerazione di quello che viene considerato uno dei difetti sistemici della riforma del regionalismo italiano, ossia il mancato adeguamento del sistema parlamentare attraverso la «regionalizzazione» del Senato. Alla luce, infatti, delle difficoltà politiche, che, di fatto, hanno impedito il funzionamento della c.d. «bicameralina» (ovvero la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali ai sensi dell'art. 11 della l. c. n. 3/2001), è sempre più diffusa in dottrina la convinzione che il Senato debba essere trasformato in una camera delle Regioni, in modo che la partecipazione di queste ultime all'attività legislativa statale divenga stabile e adeguatamente razionalizzata. Al contrario, il potenziamento del sistema delle Conferenze (cioè, com'è noto, degli organismi

ducendo ad un quadro virtuoso gli elementi riscontrabili nella prassi effettuale dei rapporti tra i livelli di governo.

Tornando al tema specifico che qui interessa, e incentrando l'attenzione, ancora una volta, sulle istituzioni ed esperienze concrete, per astrarne delle conclusioni sul valore che il potere estero delle autonomie territoriali può assumere, appare illuminante l'esempio tedesco: nonostante i *Länder* potessero, per riconoscimento costituzionale espresso, concludere trattati con Stati esteri sulla base del solo presupposto dell'approvazione del governo federale, quest'ultimo ha inteso ed applicato la relativa disposizione in senso fortemente restrittivo. Il governo federale, infatti, ritenne che la competenza dei *Länder* non fosse di natura esclusiva, e sulla base di ciò rivendicò a sé la possibilità di stipulare trattati in qualsiasi materia, a prescindere dalla ripartizione interna delle competenze legislative, sulla base della riserva federale in tema di relazioni internazionali.

La situazione, che non mancò di suscitare aspre controversie dottrinarie, oltre che forti divergenze politiche tra i partiti, fu risolta in via compromissoria, grazie ad un'intesa informale, addirittura non vincolante giuridicamente³⁶, che ha fondato una prassi collaborativa per cui il *Bund* può con-

misti di rappresentanza dei governi nazionali e locali), quali sedi in cui si realizza attualmente la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali statuali, pur presentando, forse, aspetti di efficienza e rapidità decisionale, sembra allontanare il procedimento legislativo dalla sua sede naturale, cioè, ovviamente, quella parlamentare, con tutte le conseguenze che ne derivano, inoltre, sul piano della forma di governo. Per considerazioni più approfondite al riguardo v., nell'amplissima bibliografia, R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233 e ss.; R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, cit.; S. BONFIGLIO, *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia: una ipotesi di riforma*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 24/02/2004; P. CARETTI, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo italiano*, in *Le Regioni*, 2000, p. 611 e ss.; ID., *La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, p. 351 e ss.; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 13 e ss.; S. CECCANTI, *Il servizio studi del Senato ricostruisce e suggerisce clausola tedesca, contestualità, limiti del bicameralismo paritario*, in *federalismi.it*, n. 5/2004; G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla conferenza unificata (passando per la Stato-città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 11 e ss.; M. MANETTI, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 12/12/2003; F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 e ss.; L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, *ivi*, p. 691 e ss.

³⁶ Si tratta del cosiddetto accordo di Lindau, dell'ottobre 1957. Per maggiori ap-

dure i negoziati internazionali anche per la stipula dei trattati che incidano su materie di competenza esclusiva dei *Länder*³⁷, a condizione, però, che questi diano la loro autorizzazione preventiva in ordine ai contenuti.

Dunque, l'autorizzazione dei *Länder* diventa il presupposto necessario perché sorga il vincolo internazionale. A ciò si aggiunge che i *Länder*, per rendere tale accordo operativo, hanno costituito una commissione permanente formata da propri rappresentanti, che, fin dall'inizio delle trattative internazionali, si occupa di mantenere e gestire i contatti con gli organi federali competenti, svolgendo funzioni di consulenza per il Dipartimento federale per gli affari esteri.

Questa intesa ha dato prove di buon funzionamento, mentre i *Länder*, correlativamente, hanno fatto scarso uso della possibilità di concludere trattati in proprio. Inoltre, questa prassi collaborativa ha sortito l'ulteriore effetto di ovviare alle questioni circa la competenza esecutiva per la fase discendente dei trattati, conclusi dalla federazione, ma ricadenti nella competenza legislativa dei *Länder*, e, dunque, a quest'ultima rimessi per l'applicazione interna. Per il governo federale, infatti, sarebbe stato difficile assicurare l'esecuzione di trattati al di fuori della propria competenza legislativa, ove essi fossero stati conclusi in contrasto con la volontà dei *Länder*.

Se si tiene poi conto del fatto che, in aggiunta a tutto ciò, il governo federale tedesco ha fatto ricorso alla tecnica di includere rappresentanti dei *Länder* nelle delegazioni negoziali, si evince chiaramente come, in via di prassi, l'ordinamento federale vigente in Germania abbia raggiunto modalità di esercizio della potestà estera notevolmente rispettose delle istanze federaliste.

L'esempio tedesco mostra chiaramente come il consolidamento di strutture e procedure di federalismo cooperativo può fornire elementi importanti per la soluzione dei problemi politici interni relativi all'articolazione dei rapporti con l'esterno; tanto più se si considera che ciò consente di aggirare gli ostacoli che il pensiero classico di diritto internazionale oppone ad una piena esplicazione del principio federale nella dimensione internazionale, offrendo una possibilità realistica per la gestione delle relazioni estere da parte di soggetti non unitari.

profondimenti al riguardo, v. C. TOMUSCHAT, *Il federalismo tedesco*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., p. 209.

³⁷ Le materie assunte ad oggetto dall'accordo di Lindau sono: relazioni consolari, commercio, navigazione, residenza, scambi economici, transazioni finanziarie, immunità e privilegi, adesione ad organizzazioni internazionali.

In sostanza, la implementazione di schemi cooperativi anche nella gestione della politica estera dello Stato, oltre a superare a piè pari tutte le annose questioni sottese alla capacità delle Regioni o degli Stati membri di concludere trattati nell'ordinamento internazionale, allo *status* dei medesimi accordi, alla titolarità della responsabilità in caso di violazione, rappresenta una soluzione per prevenire eventuali sconfinamenti della politica estera dello Stato, e, dunque, degli atti che ne costituiscono esercizio, negli ambiti di competenza legislativa riservati alle entità territoriali, che non avranno difficoltà ad eseguire o rendere attuativi accordi alla cui formazione hanno comunque partecipato.

Il principio federale viene dunque salvaguardato anche sul piano della capacità esterna: la posizione unitaria dello Stato sullo scenario internazionale viene riequilibrata nel momento formativo della relativa volontà, senza che il potere centrale di gestire gli indirizzi di politica estera danneggi l'assetto interno di divisione delle competenze

Così, il modello centralista ed unitario delle relazioni internazionali lascia il posto ad una situazione ben più rispettosa delle istanze federali pluralistiche: accanto al potere delle Regioni o Stati membri di stipulare trattati nell'ambito delle proprie competenze, si ha una tipologia di accordi in cui, se, pure, lo Stato centrale appare all'esterno come l'unico contraente, le entità territoriali giocano un ruolo decisivo nelle dinamiche formative, condizionandone sostanzialmente il perfezionamento. Ciò, come accade nell'esempio tedesco, consente peraltro di risolvere *ex ante* le questioni circa le competenze interne di attuazione ed esecuzione, che rimangono in capo ai governi territoriali in maniera corrispondente al riparto interno delle materie.

Ed infatti, seppure le dinamiche di tipo cooperativo determinano un apparente rafforzamento delle istanze decisionali centrali, ciò accade solo sotto il profilo della titolarità formale degli atti considerati, che, sostanzialmente, si pongono come il risultato di procedure concertate, in cui i livelli periferici giocano un ruolo decisivo nella formazione degli indirizzi politici statali.

Stupisce, dunque, che l'art. 117 della Costituzione italiana abbia ommesso di prevedere qualsiasi tipo di partecipazione delle Regioni alla formazione dei trattati internazionali da parte dell'esecutivo centrale, tanto più alla luce di uno sbilanciamento che si evidenzia con immediatezza dalla lettura del disposto costituzionale, che, al comma 5³⁸, chiama in cau-

³⁸ Secondo il comma 5 dell'art. 117 Cost. «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette

sa le Regioni nella fase sia ascendente che discendente degli atti comunitari, mentre limita il riferimento alla sola fase discendente per ciò che concerne gli accordi internazionali.

Ancora di più si evidenzia il difetto di strumenti collaborativi nell'organizzazione del potere estero se si pone mente all'art. 120 Cost., che, invece, richiama espressamente il principio di leale collaborazione quale canone paradigmatico cui informare l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti (anche) delle Regioni, nell'eventualità, tra le altre, del mancato rispetto di trattati internazionali³⁹. Dunque, mentre il principio collaborativo è invocato nel momento patologico della mancata attuazione dei trattati internazionali da parte delle Regioni, non vi è alcun richiamo ad esso o a moduli procedimentali ispirati alla sua *ratio* per quanto riguarda la disciplina del momento formativo dei trattati, il che sembra riecheggiare l'impostazione tradizionale della problematica relativa ai rapporti tra potere estero e autonomie territoriali, tutta incentrata sulla preoccupazione di assicurare il rispetto degli obblighi assunti verso altri Paesi, con il risultato che, anche nel caso dei trattati incidenti su materie riservate alle Regioni o Stati membri, si consentiva la loro attuazione da parte degli organi centrali⁴⁰.

In tal senso, il nuovo testo costituzionale sembra soffrire di squilibri che sono il retaggio di precedenti impostazioni, che si erano consolidate quando nella pratica del potere estero la competenza esclusiva dello Stato in ordine alla stipulazione di qualsiasi trattato internazionale lasciava con sé la competenza a darvi attuazione con legge, con il risultato di esaurire, se del caso, il ruolo legislativo delle autonomie regionali.

Eppure, l'instaurazione di un rapporto partecipativo tra Stato e Regioni nella conduzione delle relazioni internazionali appare, come dimo-

alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»

³⁹ Secondo l'art. 120 Cost., comma 2, «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

⁴⁰ Cfr., nell'amplessima letteratura, A. REPOSO, *Autonomie locali e potere estero*, cit. p. 143 e ss.

strano le esperienze già maturate in altri ordinamenti europei, un fattore importante nella ricerca dell'equilibrio tra l'aspirazione sempre più pressante delle entità substatali ad una presenza sulla scena internazionale, la necessità che comunque sia lo Stato a gestire in maniera unitaria la politica estera nazionale, e l'evoluzione delle istanze autonomistiche, che, sullo sfondo dei nuovi processi giuridici ed economici, trovano una sede naturale di esplicazione anche nel contesto internazionale.

Il diritto internazionale, invero, pare muoversi verso prospettive di graduale apertura a favore di poteri pubblici che esercitano la loro competenza solo su porzioni limitate del territorio statale, secondo geometrie multilivello: l'esempio storico relativo alla Bielorussia e all'Ucraina, che sedevano all'ONU accanto all'URSS, viene sovente richiamato come argomento in favore delle Regioni⁴¹. Ed invero, se l'effettività della prassi anticipa o orienta l'evoluzione giuridica, non si dovrebbe dubitare del fatto che, quando uno Stato estero accetta di trattare con una entità sub-statale di un altro Paese, implicitamente questa ottiene il riconoscimento della propria capacità internazionale.

In una costruzione istituzionale che si rinnovi per tenere conto di tutti questi fattori epocali di cambiamento, in sostanza, non possono mancare quegli accorgimenti che consentono, pur in quei casi in cui gli affari esteri richiedono di essere gestiti in modo centralizzato, e ogniqualvolta gli ambienti internazionali manifestino la loro reticenza ad accettare le entità territoriali substatali come *partners*, una qualche forma di realizzazione del principio autonomistico, dimodoché la riserva statale sulla politica estera non ne determini uno svuotamento inaccettabile.

Tanto più che, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, il richiamo ai moduli collaborativi si era già consolidato come costante nella copiosa giurisprudenza costituzionale in materia, ed aveva già ispirato i riconoscimenti che, in via di legislazione ordinaria, il potere estero delle Regioni aveva ottenuto prima della riforma del 2001⁴².

È vero che detto principio, così come richiamato dal giudice delle leggi in materia di potere estero, ma non solo, assumeva un senso ben preciso, lontano dai contenuti paritari e partecipativi che paiono, invece, veicolati dal contesto costituzionale complessivamente delineato dal nuovo Titolo V. Esso era servito, infatti, alla Corte costituzionale per controbi-

⁴¹ Ciò in base ad un atto sovietico del 2 febbraio 1944. Cfr., al riguardo, A. REPOSO, *Autonomie locali e potere estero*, cit., p. 150.

⁴² Cfr., per tutte, le sentenze nn. 472 del 1992; 204 e 290 del 1993; 212 del 1994; 48 e 242 del 1997; 332 del 1998.

lanciare l'apertura verso attività esterne delle Regioni con la previsione di rigorosi controlli dello Stato: attraverso la previa informazione al Governo si assicurava la verifica da parte dello Stato delle iniziative in questione sotto il profilo della compatibilità con la politica estera. Tale controllo veniva poi esteso anche a quelle attività delle Regioni che, per definizione, non erano suscettibili di incidere sugli indirizzi politici nazionali.

Ciò si iscriveva in un preciso orientamento, che finiva per giustificare l'intervento dello Stato sulle competenze regionali ogniqualvolta esso si realizzasse nelle forme di una non meglio precisata leale collaborazione⁴³.

Anche il principio cooperativo, in sostanza, risentiva dello sfondo costituzionale complessivo in cui era chiamato ad operare, assumendo dei toni chiaramente condizionati alla supremazia dello Stato, che, nella dialettica tra autonomia ed unità, faceva prevalere nettamente quest'ultima, comportando, in linea generale, il ridimensionamento del regionalismo ben oltre i limiti costituzionalmente previsti.

Oggi il contesto è mutato, e non pare più revocabile in dubbio che i canoni collaborativi vadano intesi e applicati in modo diverso, consentendo, allo Stato come alle Regioni, per quanto concerne in particolare il potere estero, una partecipazione biunivoca al bilanciamento tra le potestà decentrate e l'unitarietà della politica nazionale, dimodoché ciascuno dei due attori istituzionali possa incidere sul contenuto degli atti formalmente adottati dall'uno o dall'altro ogniqualvolta venga in evidenza una commistione delle relative competenze.

Si tratta, d'altronde, di un approdo inevitabile ove si ritenga che l'articolazione del potere estero tra Stato e Regioni non costituisca il risultato di valutazioni condotte in maniera del tutto astratta, ma si inserisca nel quadro di tendenze che emergono su un piano transnazionale, e che devono raggugiarsi ai canoni che qualificano l'identità autonomistica dell'ordinamento. A favore di ciò depongono, come si è visto, non solo le esperienze straniere, ma anche le realizzazioni fattuali che stanno caratterizzando l'assetto complessivo dei rapporti Stato-Regioni.

Ciò, naturalmente, ove si voglia garantire un qualche margine di effettualità alle nuove disposizioni costituzionali, e si ritenga che il nuovo regionalismo abbia segnato un salto qualitativo e non solo un incremento meramente nominalistico delle attribuzioni delle autonomie territoriali. L'opposta chiave di lettura pare, invero, schiacciare le innovazioni co-

⁴³ Cfr. S. BARTOLE, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 259 e ss.

stituzionali sotto il peso di prassi limitative, giustificabili, forse, alla luce del vecchio testo costituzionale, ma poco attente al ruolo che l'articolazione interna delle potestà estere può giocare, in quanto portatrice, sullo sfondo della globalizzazione dell'economia e dell'ampliamento dei mercati economici e finanziari, di una tendenza a riequilibrare i riflessi che la condotta delle relazioni internazionali gioca all'interno della comunità nazionale.

Rubbettino

Rubbettino

*Il potere estero nel quadro dei rapporti Stato-Regioni:
l'evoluzione antecedente la revisione del Titolo V
della Costituzione*

1. *Premessa: potere estero e ruolo comunitario delle Regioni come fenomeni diversi, ma legati da una comune origine. La cooperazione transfrontaliera tra gli enti regionali e l'instaurazione di rapporti diretti tra i livelli di governo substatali e le istituzioni comunitarie come fattori decisivi nella demolizione del monopolio statale delle relazioni con l'estero*

Le dinamiche tipiche di funzionamento dell'Unione Europea hanno giocato un ruolo determinante nel sostenere ed incrementare l'affermazione, almeno nella prassi, di una rete di relazioni internazionali delle Regioni.

L'attuazione delle politiche comunitarie, infatti, ha comportato la necessità, per la Commissione e, in genere, per la burocrazia europea, di un dialogo continuo con il livello regionale su temi di importanza cruciale, concernenti le politiche tecnologiche, industriali, formative, economiche e di sviluppo.

D'altro canto, il ruolo propulsore dell'ordinamento comunitario si è manifestato anche sotto un'altra veste: la Commissione Europea ha sempre incoraggiato Regioni e città ad instaurare rapporti con enti omologhi di altri Paesi, promuovendo una serie di programmi orientati allo scopo tipico di incentivare forme di collaborazione transnazionale¹.

¹ Particolarmente significativo il programma INTERREG, che, nato per favorire la riqualificazione professionale dei lavoratori rimasti disoccupati al momento dell'abolizione delle frontiere doganali tra i Paesi membri, ha progressivamente esteso il proprio raggio d'azione, trasformandosi in un'occasione importante per favorire la cooperazione tra le regioni frontaliere. L'iniziativa comunitaria in materia è svolta in attuazione del programma INTERREG III, riguardante la «cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale volta a incentivare uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo nell'insieme dello spazio comunitario». Esso è preposto al finanziamento della cooperazione transfrontaliera volta all'attuazione di strategie di sviluppo comuni; di forme di cooperazione transnazionale tra le autorità nazionali, regionali, locali, finalizzate all'integrazione territoriale degli Stati membri con i Paesi vicini; infine, di forme di cooperazione interregionale, onde incrementare l'efficacia delle politi-

I fenomeni, poi, di regionalizzazione economica hanno favorito ulteriormente l'emergere del livello istituzionale regionale, variamente individuato dal punto di vista delle qualificazioni e delle discipline di diritto costituzionale interno, come attore principale nell'attuazione delle azioni di matrice comunitaria.

Di qui l'emergere di logiche a rete nel contesto comunitario, caratterizzate dal gioco delle interazioni continue tra attori locali, che rappresentano identità collettive fortemente caratterizzate in senso economico, legate da rapporti plurimi di intensità, durata, e finalità variabili, con enti non necessariamente contigui geograficamente.

I rapporti con l'estero trovano così il veicolo privilegiato per la loro espansione nelle esigenze connesse, innanzitutto, al perseguimento di obiettivi di natura economica: le trasformazioni dell'economia e della società hanno attribuito crescente rilevanza alle realtà locali, e, dunque, ai livelli di governo subnazionali, che costituiscono, per vocazione naturale, la sede più idonea ad identificare gli snodi centrali delle articolazioni tra economia e territorio, sul piano nazionale come su quello internazionale.

Peraltro, v'è da sottolineare il fatto che, mentre in un primo momento le autorità comunitarie si servivano del livello regionale come riferimento imprescindibile nella realtà operativa concernente l'elaborazione

che e degli strumenti di sviluppo regionale. La cooperazione interregionale comunitaria è sfociata anche nella creazione di vere e proprie reti transnazionali, attivate mediante specifiche organizzazioni, come i Quattro Motori per l'Europa (Baden-Württemberg, Lombardia, Rhone-Alpes e Catalogna), le RETI (Regioni Industriali), le RPM (Regioni Periferiche e Marittime), l'Arco Latino o quello Atlantico. Nel settembre 2007, la Commissione Europea ha approvato il programma INTERREG IV, come strumento di networking per le Regioni nell'ambito del nuovo periodo di programmazione 2007-2013. Per approfondimenti al riguardo, v. M. CARTABIA, *La cooperazione transfrontaliera delle regioni e delle province autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 214 e ss.; L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, p. 381 e ss.; D. FLORENZANO, *Gli atti pattizi delle Regioni italiane nell'ambito dell'attività di cooperazione transfrontaliera alla luce del rinnovato quadro costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 680 e ss.; F. GILIOLI, *La cooperazione transfrontaliera in Irlanda: un modello per l'Europa?* in *Il diritto dell'economia*, 2005, p. 779 e ss.; D. GIROTTO, *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 73 e ss.; E. GIZZI, *La collaborazione interregionale e l'integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 1987, p. 979 e ss.; F. LAZZARO, *La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 321 e ss.; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1427 e ss.; N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 955 e ss.;

delle politiche e l'attuazione dei programmi², con il Trattato di Maastricht le Regioni, per la prima volta menzionate espressamente da una fonte primaria del diritto dell'Unione Europea, sono assunte al rango di vere e proprie componenti della realtà istituzionale comunitaria, attraverso l'apertura del Consiglio dei Ministri alla partecipazione delle entità substatali (art. 203 T.C.E.)³, e la introduzione del Comitato delle Regioni (art. 263

² Al riguardo cfr. F. PIZZETTI, *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti ed opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 812 e ss.

³ V'è da sottolineare al riguardo come le Regioni italiane, nel contesto delle innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht, si siano trovate, comunque, in una posizione deteriore rispetto agli enti omologhi degli altri Paesi membri. Circa la composizione del Comitato delle Regioni, infatti, mentre gli altri Stati federali e regionali riescono a garantire una rappresentanza individuale degli enti substatali, la rappresentanza italiana raduna collettivamente esponenti delle Regioni e degli altri Enti locali, con la conseguenza che non è rintracciabile un collegamento identitario con i rispettivi enti di provenienza. Inoltre, per quanto riguarda la partecipazione al Consiglio dei Ministri, poiché ai membri delle Giunte regionali italiane non si riconosce il «livello ministeriale» richiesto dall'art. 203 TCE, di fatto le Regioni italiane, a differenza di quanto accade per altri Paesi membri, non possono avvalersi di tale opportunità (ad esempio la Germania, l'Austria e il Belgio hanno provveduto ad apposite modifiche costituzionali, rivolte allo scopo di assicurare la convergenza d'indirizzi tra l'esponente regionale che rappresenta lo Stato nel Consiglio e il Governo centrale; v. art. 23, commi 6 e 7, GG; art. 23 Cost. fed. Austriaca; art. 6 Legge speciale 8 agosto 1980, come modificato dalla L. 5 maggio 1993, per quanto concerne la possibilità per gli esecutivi di Comunità o Regioni belghe di impegnare la volontà statale in seno al Consiglio UE). Né le riforme costituzionali si sono occupate di colmare tale lacuna. Per maggiori approfondimenti sul punto v. R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 101 e ss.; A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000, p. 555 e ss.; K. NAGEL, *L'intervento delle regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 43 e ss.; J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003, p. 575 e ss. La legge n. 131/2003, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», prevede, all'art. 5, la partecipazione delle Regioni all'attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, secondo modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, e pur sempre «nell'ambito delle delegazioni del Governo». Più interessanti sviluppi potrebbe avere la previsione, introdotta su pressante richiesta delle Regioni, per cui, per le materie oggetto di competenza residuale delle Regioni stesse, il Governo può designare a capo della delegazione italiana un presidente di Regione, secondo criteri e procedure affidate ad un accordo di cooperazione da stipularsi in Conferenza Stato-Regioni. Ciò potrebbe, finalmente, aprire la strada ad una rappresentanza diretta delle Regioni nell'ambito comunitario. In proposito v. T. GROPPI, *Unione Europea: delegazioni anche a guida regio-*

T.C.E.)⁴, senza contare, poi, gli effetti sistemici derivanti dalla formulazione del principio di sussidiarietà (art. 5 T.C.E.)⁵.

L'emersione delle identità collettive a base regionale ha trovato, dunque, un supporto istituzionale nell'ordinamento comunitario, e si è espresa anche attraverso la possibilità di stabilire rapporti internazionali, favoriti e incrementati dall'esistenza e dalle modalità di azione di un'autorità sovranazionale orientata a instaurare rapporti diretti con le autorità locali⁶.

In tal modo le vicende connesse all'evoluzione e al consolidamento dell'ordinamento comunitario interferiscono sull'impostazione dei rapporti tra ordinamenti nazionali e ordinamento dell'Unione Europea, e, sul versante costituzionale interno, incidono pesantemente sulla configurazione propria delle relazioni tra il livello statale e i livelli territoriali in cui si articola lo Stato unitario composto⁷.

nale, in *Guida al diritto*, 2003, p. 51 e ss. L'Accordo generale di cooperazione Stato/Regioni per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, sancito il 16 marzo 2006, stabilisce che della delegazione del Governo che partecipa all'attività del Consiglio facciano parte un Presidente di Regione o un suo delegato, designato dalle Regioni a statuto ordinario, e un Presidente delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, o un loro delegato. Per le materie ex art. 117, comma 4, Cost., a capo della delegazione sarà il Governo, salva diversa determinazione assunta d'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, su istanza delle Regioni o della pubblica amministrazione. Cfr. E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle regioni italiane con l'Unione Europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, p. 641 e ss.

⁴ Sul Comitato delle Regioni v. B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità Europea e la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, p. 481 e ss.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, 2007; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996; G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997.

⁵ Sugli aspetti di «visibilità» comunitaria delle Regioni conseguenti al Trattato di Maastricht, v. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 e ss.; ID., *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, cit.; A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *federalismi.it*, n. 24/2005.

⁶ Che l'ordinamento comunitario abbia delle refluente immediate sul sistema costituzionale interno, incidendo sull'assetto delle competenze pare ormai indubitabile, come risulta anche dalle ammissioni della Corte costituzionale, secondo cui le norme dell'Unione Europea possono derogare alle norme costituzionali interne che governano il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. V., per tutte, la ormai storica pronuncia n. 399 del 1987, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p. 2807 e ss.

⁷ La legge n. 11 del 2005, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al Processo Normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi co-

È chiaro, infatti che, se l'assetto istituzionale comunitario si caratterizza per una tendenza alla valorizzazione del ruolo degli enti decentrati,

munitari", che ha sostituito la legge "La Pergola", pur ponendo norme di dettaglio sulla partecipazione di Regioni e Province autonome alla formazione ed attuazione del diritto comunitario, sembra aderire ad una lettura riduttiva delle innovazioni introdotte dall'art. 117 Cost. La legge in questione, infatti, prevede forme di consultazione e informazione della Conferenza Stato-Regioni, o, al più, dei Presidenti delle Regioni, senza alcun meccanismo atto ad attribuire una qualche vincolatività alla volontà regionale. Più in particolare, il Presidente della suddetta Conferenza, o un suo delegato, può chiedere di partecipare al CIACE (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, istituito dalla stessa legge n. 11 del 2005), quando debbano trattarsi questioni che interessino anche le Regioni e le Province autonome, ma non è chiaro a chi spetti di stabilire quando tale condizione si verifichi. Ancora, in relazione alla partecipazione regionale alla fase ascendente, l'art. 5 della legge n. 11 prevede la comunicazione di tutti i progetti e degli atti comunitari alle Regioni e alle Province autonome da parte del Presidente del Consiglio; qualora si tratti di atti e progetti che rientrino nella competenza delle Regioni e Province autonome, queste possono formulare entro 20 giorni le proprie osservazioni, attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni; per gli atti e i progetti che incidano sulla competenza legislativa degli enti substatali, il Governo è tenuto a convocare la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, ma solo se ne facciano richiesta una o più Regioni o Province autonome, affinché si avvenga al raggiungimento di una intesa entro 20 giorni. Trascorso inutilmente, in entrambi i casi, il termine di 20 giorni, che, alla prova dei fatti, rischia di essere eccessivamente breve, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione degli atti comunitari. A prescindere da quanto detto, la Presidenza del Consiglio è comunque tenuta a convocare ai singoli «tavoli di coordinamento nazionali» i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, affinché si proceda alla definizione della posizione che l'Italia intende assumere in sede europea; in ogni caso, il Presidente del Consiglio deve informare le Regioni e Province autonome delle proposte e delle materie inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione e del Consiglio Europeo, così come delle risultanze che da tali riunioni emergono. Analogamente, assume una valenza squisitamente politica la previsione per cui la Conferenza Stato-Regioni può chiedere al Governo di apporre, in sede di Consiglio dei Ministri dell'UE, qualora si discuta di un atto comunitario concernente materie di competenza regionale, la c.d. "riserva di esame parlamentare", ogniquale volta la proposta di atto comunitario, sia, nel frattempo, all'esame di uno dei due rami del Parlamento. In tal caso il Governo dovrà attendere che il suddetto esame termini, ma, trascorsi comunque 20 giorni dalla comunicazione alle Camere della riserva, anche ove queste non si siano pronunciate, il Governo riacquista la pienezza dei suoi poteri. Circa la fase discendente, le amministrazioni regionali hanno il compito di verificare, nelle materie di propria competenza, lo stato di conformità dei propri ordinamenti con gli atti normativi comunitari; esse trasmettono le risultanze di tale verifica al Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'indicazione delle misure che intendono porre in essere. A seguito di ciò il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento il disegno di legge comunitaria annuale, la cui relazione fornisce anche l'elenco degli atti normativi con cui nelle singole Regioni si è data attuazione alle direttive nelle materie di loro

soprattutto nella veste di soggetti privilegiati nell'attuazione delle linee d'azione rilevanti per le politiche dell'Unione, ciò, alla fine, rifluisce sull'organizzazione interna degli Stati membri, costretti a dare veste costituzionale ai mutamenti indotti da un processo di integrazione europea, che, non più chiuso entro i limiti delle relazioni esclusivamente biunivoche tra Stati membri e Comunità, manifesta più chiaramente la sua connotazione pluralistica⁸.

Da questo punto di vista, non solo l'evoluzione del regionalismo italiano verso forme più spinte di realizzazione del principio autonomistico si iscrive nel più ampio contesto della riscrittura del sistema comunitario, assecondandone le linee fondamentali di orientamento, ma il potenziamento del ruolo degli enti decentrati nella costruzione europea finisce con il suffragare la concezione della capacità *lato sensu* estera dei livelli regionali in uno scenario che evidenzia in maniera sempre più spiccata elementi di transnazionalità.

Se oggi appare definitivamente acquisita la convinzione del ruolo fondamentale del mesogoverno regionale nell'implementazione dell'ordinamento europeo, che in esso trova un momento necessario di interlocuzione per l'individuazione dei parametri di riferimento dell'azione co-

competenza, anche con riferimento ad eventuali leggi comunitarie regionali. Tale elenco, predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, è trasmesso alla Presidenza del Consiglio entro il 25 gennaio di ogni anno. Per considerazioni più approfondite sulla legge n. 11 del 2005, v. E. CANNIZZARO, *La riforma della "Legge La Pergola" e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione Europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2005, p. 153 e ss.; M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, p. 477 e ss.; G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge «La Pergola»*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 515 e ss.; P. IVALDI, *Esecuzione e attuazione regionale degli atti normativi dell'Unione Europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 188 e ss.; C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CE*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2007, p. 327 e ss.

⁸ Sulle prospettive di implementazione del pluralismo istituzionale sotteso alla revisione del Titolo V Cost. in combinato effetto con i possibili esiti della redazione del nuovo Trattato europeo, cfr. E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 3 e ss. Ricollega l'incremento dei processi di regionalizzazione nei Paesi membri al «riemergere di tratti caratteristici della stessa identità storica dell'Europa, connaturati alle sue tradizioni di libertà e di pluralismo V. ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1991, p. 7 e ss.

munitaria, oltre che per la configurazione di una base politica e giuridica idonea a rispondere alle superiori istanze di sussidiarietà e di democraticità, v'è però da dire che ciò è l'approdo di una maturazione che si è svolta lentamente nel tempo. Inizialmente, infatti, i rapporti tra Comunità europee e Regioni si caratterizzavano, al contrario, per una posizione di reciproca estraneità e di separazione.

Più in particolare, è noto che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario furono in origine inquadrati nell'ambito dell'impostazione tradizionale delle relazioni tra diritto interno e diritto internazionale: gli obblighi discendenti dai Trattati istitutivi vennero considerati alla stregua di obblighi di diritto internazionale, con tutti i corollari che ne derivavano in tema di attribuzione della relativa responsabilità esclusivamente agli Stati, di adozione di una prospettiva dualistica nella impostazione delle problematiche connesse all'adattamento del diritto interno, della prevalenza di un atteggiamento, da parte comunitaria, di sostanziale indifferenza, o «cecità», per l'impatto che ne poteva derivare a carico dei sistemi interni di organizzazione dei poteri e delle competenze⁹.

⁹ V'è da ricordare che l'indifferenza dei Trattati nei confronti delle problematiche del regionalismo era anche ascrivibile alla circostanza che, al momento della prima istituzione delle Comunità, ad eccezione della Germania e dell'Italia, gli altri Paesi membri riconoscevano analoghe forme di decentramento istituzionale. Non a caso la svolta comunitaria a favore del mesogoverno regionale si verifica a partire dalla seconda metà degli anni '80, cioè dopo l'ingresso di Stati caratterizzati dalla presenza al loro interno di livelli istituzionali sub-statali (Austria, Spagna, Portogallo). È in quel periodo, inoltre, che a livello comunitario divengono imprescindibili le esigenze di un maggiore coinvolgimento delle Regioni, non solo come ambiti geografici e territoriali di riferimento nell'attuazione delle relative politiche, ma anche come veicolo di democraticità in quanto enti idonei ad avvicinare le decisioni europee al livello dei cittadini. Sull'impostazione originaria dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno esiste una letteratura vastissima. Nell'impossibilità di darne compiutamente conto in questa sede, si rimanda per alcune indicazioni essenziali a: C. MORVIDUCCI, *Rapporti tra Stato e Regioni con riferimento alle attività di rilievo internazionale*, in *Le Regioni*, 1974, p. 353 e ss.; ID., *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l'interpretazione governativa del d.P.R. 616*, in *Le Regioni*, 1980, p. 983 e ss.; E. CHELI, *Le attività svolte all'estero dalle Regioni*, in *Le Regioni*, 1983, p. 1181 e ss.; M.R. DONNARUMMA, *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milano, 1983; P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle regioni*, in *Le Regioni*, 1985, p. 94 e ss.; ID., *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del "potere estero" dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p. 3039 e ss.; G. STROZZI, *Recenti sviluppi della disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 344 e ss.; P. DE SENA, *In tema di attività internazionale delle Regioni*, in *Foro italiano*, 1989, p. 2121 e ss.; E. GIZZI, *Il potere estero regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 81 e ss.; L. FORLATI PICCHIO, *At-*

Ciò rendeva per l'ordinamento comunitario del tutto irrilevante il fatto di venire ad incidere su materie rientranti nella competenza delle Regioni¹⁰, privandole, nella pratica, di importanti settori pure ad esse costituzionalmente spettanti¹¹ e senza che le Regioni stesse potessero esercitare, a cagione del dualismo esclusivo Stato-Comunità, un qualche significativo potere nell'elaborazione, oltre che nell'attuazione, delle norme interne di esecuzione e di recepimento degli atti comunitari.

Ciò che più interessa rilevare in questa sede è, comunque, che, da questi presupposti si facevano derivare varie ed importanti conseguenze. Innanzitutto, i rapporti con l'ordinamento comunitario venivano inglobati nell'alveo dei rapporti internazionali: trattandosi di relazioni esterne, la loro gestione implicava direttamente l'esercizio del potere estero, spettante esclusivamente allo Stato, con la correlativa esclusione delle Regioni, prive della soggettività internazionale¹².

tività di mero rilievo internazionale delle Regioni: una "toppa per il vestito nuovo" dell'integrazione europea?, in *Le Regioni*, 1990, p. 915 e ss.; I. PASINI, "Potere estero" delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinari nel d.P.R. 31 marzo 1994, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 981 e ss.; V. ONIDA, *Rapporti Stato-Regioni*, cit., spec. p. 11 e ss.; R. BIN, *Attività di "mero rilievo internazionale"*, attività "promozionali" e attività di "rilievo comunitario", in *Le Regioni*, 1993, p. 1321 e ss.; P. BILANCIA, *Le attività di rilievo estero e comunitario delle Regioni e i loro possibili sviluppi*, in *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 55 e ss.

¹⁰ L'irrilevanza delle forme di Stato interne per il diritto comunitario è stata suffragata anche dalla Corte di giustizia della Comunità, la quale, dinanzi a tentativi di giustificare l'inadempienza agli obblighi derivanti dal diritto comunitario alla luce della mancata esecuzione delle relative norme da parte dei livelli di governo subnazionali, ha fatto ricorso all'applicazione dell'art. 5 TCE, affermando che l'indifferenza dell'ordinamento comunitario per il riparto delle competenze interno agli Stati membri, impediva di potere considerare quest'ultimi esenti da responsabilità nei casi considerati. Cfr. CGCE, sentt. 2 febbraio 1982, causa 68-73/81; 14 gennaio 1988, causa 277-230/85; 5 luglio 1990, causa C-42-89.

¹¹ Sull'erosione delle competenze costituzionali delle Regioni a causa del processo di integrazione comunitaria, v. A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992, p. 606 e ss.; G. STROZZI, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 205 e ss.

¹² L'art. 4 del d.P.R. n. 616/1977 equiparava, ai fini dell'affermazione dell'esclusiva competenza dello Stato, le relazioni con la Comunità europea alle relazioni internazionali. Cfr. sul punto A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, spec. p. 68 e ss.

Inoltre, ricadendo la responsabilità per la violazione degli obblighi comunitari solamente in capo allo Stato quale soggetto di diritto internazionale, essi finivano con l'identificare un limite di competenza all'esercizio delle potestà costituzionalmente attribuite alle Regioni, contribuendo ad aggravare quelle tendenze centralistiche che hanno attraversato, soprattutto nei primi periodi di attuazione, l'inveramento storico del decentramento interno¹³.

È accaduto così che la rivendicazione di un ruolo delle Regioni nei processi ascendenti e discendenti riguardanti rispettivamente l'elaborazione e l'attuazione delle norme comunitarie, dagli anni '70 fino alla revisione del Titolo V della Costituzione, ha rappresentato un filone fondamentale del processo di consolidamento e di sviluppo del regionalismo italiano¹⁴.

Gli approfondimenti dottrinali e le acquisizioni giurisprudenziali hanno, invero, da tempo sgombrato il campo dall'equivoco di fondo da cui tutta la predetta situazione è scaturita; non si può infatti dubitare, oggi, che il diritto comunitario rappresenti una realtà giuridica che non è riconducibile al dominio del diritto internazionale¹⁵: esso identifica uno

¹³ È noto lo strumentario elaborato dal legislatore statale attorno alle premesse qui considerate in ordine alla esclusività della responsabilità per le violazioni degli obblighi derivanti dal diritto comunitario: dall'introduzione dei poteri sostitutivi nei confronti dell'amministrazione regionale onde assicurare l'ottemperanza agli obblighi comunitari (d.P.R. n. 616/1977); all'accentramento nelle mani del legislatore statale del potere di adottare norme di recepimento delle direttive comunitarie, anche nelle materie di competenza regionale, con la possibilità di un intervento preventivo per cui la legge statale di recepimento poteva fissare anche disposizioni di dettaglio, destinate ad applicarsi anche nelle more dell'emanazione della legge regionale (d.P.R. n. 616 del 1977); alla introduzione di una funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni giustificata dalla esigenza di assicurare l'adempimento delle esigenze di carattere unitario relative, tra l'altro, agli impegni derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità (art. 17, l. n. 281/1970). Detto sistema, originariamente previsto per le sole Regioni a statuto ordinario, fu esteso, per quanto concerne la disciplina del potere sostitutivo del Governo e l'intervento preventivo nel recepimento delle direttive comunitarie, anche alle Regioni speciali a seguito di alcune pronunce della Corte costituzionale (ad esempio, v. le sentenze nn. 223/1984, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, p. 1551 e ss.; e 216/1985, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, p. 1675 e ss.).

¹⁴ Sulle vicende del regionalismo in relazione al ruolo dello Stato nel contesto comunitario v. le riflessioni di G. ROSSI, *Stato, Regioni e Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1992, p. 903 e ss.

¹⁵ Il delinarsi progressivo delle dinamiche istituzionali e normative proprie dell'ordinamento comunitario ha messo molto presto in luce le differenze profonde che lo separano dai sistemi organizzativi retti dal diritto internazionale, prima fra tutte l'assoluta originalità connessa all'efficacia diretta degli atti normativi comunitari, indipendentemente

spazio giuridico autonomo, ove i poteri pubblici sono esercitati in una dimensione apicale rispetto al diritto interno degli Stati membri, ma sostanzialmente avvalendosi degli strumenti propri di questi ultimi.

Le istituzioni comunitarie non si relazionano con quelle nazionali secondo le categorie del diritto internazionale; non mettono in gioco questioni di politica estera o di rapporti internazionali¹⁶, ma questioni attinenti alle dinamiche costituzionali di interazione tra i due ordini normativi, ovvero alla configurazione e all'esercizio della sovranità interna negli ambiti attratti alla competenza dell'Unione Europea.

Tuttavia, l'impostazione originaria del fenomeno comunitario ha fatto sì che, per lungo tempo, il ruolo comunitario delle Regioni fosse avvertito come un problema di potere estero, per cui l'evoluzione di questi due aspetti dell'autonomia regionale è riconducibile al medesimo punto di origine, ed ha avuto, almeno parzialmente, degli sviluppi collegati.

Così, fin dal 1963, la Corte costituzionale, negando alle Regioni speciali la possibilità di derogare alle norme dei Trattati comunitari in materia di aiuti alle imprese, affermava il fatto che gli enti regionali, pur se autonomi, erano comunque privi dei caratteri di sovranità, e, dunque, soggetti necessariamente al rispetto degli obblighi internazionali assunti

dal loro *nomen iuris*, allorché essi siano suscettibili di applicazione immediata senza l'intermediazione di interventi interni di recepimento. Cfr., al riguardo, per tutti, T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1997; M. CARTABIA, J. H.H. Weiler, *L'Italia in Europa, profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000; B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J. WEILER, *L'Unione Europea, Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 2001, p. 47 e ss.

¹⁶ Già nella Carta comunitaria della regionalizzazione, del 1988, il Parlamento Europeo avverte che «l'insieme delle politiche comuni della Comunità europea non può essere definito come "relazioni esterne" nel senso del diritto internazionale classico, e di conseguenza è opportuno non assegnarlo all'esclusiva competenza degli Stati» (art. 24, comma 1), affermando un principio destinato a ribaltare la concezione tradizionale dei rapporti con le istituzioni comunitarie come rapporti internazionali. D'altronde, sul piano del diritto interno, la distinzione tra rapporti internazionali e rapporti con L'UE è ormai un dato legislativamente acquisito, a partire dal d.P.R. 31 marzo 1994. Sotto tale aspetto, però v'è da sottolineare la persistenza di qualche elemento di ambiguità: non è ben chiaro, infatti, il motivo per cui il legislatore abbia inserito le norme di attuazione dell'art. 117 comma 5, sulla cosiddetta fase ascendente del diritto comunitario, nella legge 131 del 2003, recante disposizioni di attuazione della revisione del Titolo V Cost., piuttosto che nella legge n. 11 del 2005, contenente «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari»; tale scelta sembrerebbe sottendere l'idea che la disciplina dei rapporti diretti delle Regioni con le istituzioni comunitarie rientri nell'ambito dell'attività internazionale delle Regioni.

dallo Stato anche in assenza di una previsione statutaria espressa in tal senso¹⁷.

Il settore dei rapporti con le Comunità non veniva dunque distinto da quello dei rapporti internazionali, per cui l'esclusività della competenza statale nella materia estera si riverberava nell'accentramento statale di tutte le questioni connesse all'integrazione europea.

Questa relazione biunivoca ha finito, però, con l'operare anche in senso inverso. Ad un certo punto del cammino comunitario, infatti, è apparso chiaro alle istituzioni europee che il riferimento alle Regioni nell'ambito dei propri processi decisionali appariva imprescindibile per soddisfare, in qualche misura, l'esigenza di ovviare al deficit di democrazia: il livello territoriale intermedio poteva, sotto tale aspetto, realizzare un certo avvicinamento delle strategie europee alle comunità regionali, cioè ai cittadini¹⁸.

Quando, inoltre, è emerso incontestabilmente che l'ordinamento comunitario incideva direttamente su interessi vitali delle comunità regionali, e, d'altro canto, che l'attuazione delle decisioni europee richiedeva ne-

¹⁷ Il limite degli obblighi internazionali, previsto per quattro Regioni speciali nei rispettivi statuti, fu esteso a tutte le Regioni per ragioni di ordine sistematico. Cfr. al riguardo Corte Cost. 9 aprile 1963, n. 49, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 177 e ss.

¹⁸ Si spiegano in tal modo le molteplici iniziative delle istituzioni comunitarie volte allo scopo di promuovere, appunto un'"Europa delle Regioni". Si inseriscono in questo filone le risoluzioni del Parlamento Europeo del 21 aprile e del 13 ottobre 1977 in materia di associazione delle comunità regionali all'elaborazione ed attuazione dei programmi di sviluppo regionale; la risoluzione del 22 aprile 1982 sulla partecipazione delle autorità istituzionali e delle comunità locali nella gestione del Fondo europeo di Sviluppo Regionale; la Conferenza delle Regioni della Comunità Europea, svoltasi, su iniziativa del Parlamento, nel 1984; la risoluzione del 13 aprile 1984 sul ruolo delle Regioni nella costruzione di un'Europa democratica; ancora, la Dichiarazione comune del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo del 19 giugno 1984, che, a proposito della riforma del Fondo Europeo di sviluppo regionale, manifesta la necessità di relazioni efficaci tra le istituzioni europee e le autorità regionali e locali; la risoluzione del 17 novembre 1988 sulla politica regionale della Comunità e il ruolo delle Regioni, cui è allegata la "Carta comunitaria della regionalizzazione" che auspica l'estensione del processo di decentramento all'interno degli Stati membri (a proposito della quale si rimanda a G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 1992, p. 1242 e ss.); la risoluzione del 22 novembre 1990 sulle prospettive della regionalizzazione in vista del Trattato sull'UE; la seconda Conferenza Parlamento Europeo-Regioni della Comunità, svoltasi nel 1991. Per maggiori approfondimenti sulle suddette tappe della presa di coscienza del regionalismo da parte delle istituzioni comunitarie, v. G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 2001, p. 85 e ss.

cessariamente il coinvolgimento dei livelli di governo substatali onde assicurare una idonea calibratura delle azioni in relazione alle diverse entità regionali, perché solo in tal modo si poteva garantire qualche risultato apprezzabile in termini di efficacia e di funzionalità, si è dato vita, nonostante le chiusure normative, ad una serie di iniziative e di contatti diretti tra le istituzioni di Bruxelles e le Regioni. Queste ultime, nel corso del tempo, hanno creato uffici, comitati, o commissioni, destinati a funzionare come sedi permanenti deputate alla gestione dei rapporti con le Comunità nel senso di una reciproca collaborazione.

Tutto ciò nonostante l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 escludesse categoricamente la possibilità per le Regioni di intrattenere rapporti con le istituzioni comunitarie se non avvalendosi dell'intermediazione ministeriale, in virtù della riserva inderogabile a favore dello Stato dei rapporti internazionali¹⁹.

Ebbene, proprio la discrasia che si venne in tal modo a determinare tra la prassi effettuale dei rapporti comunitari delle Regioni e le previsioni normative che ribadivano la titolarità in capo allo Stato delle relazioni internazionali, ha finito con il giocare a favore dell'emersione, nella pratica, di una possibilità di proiezione delle Regioni nell'ambito internazionale.

Dunque, seppure le relazioni con l'ordinamento comunitario identificano pur sempre un tipo di proiezione ultraterritoriale delle Regioni, la natura giuridica del sistema europeo, non più distinguibile da quello interno degli Stati membri, ma a questo legato da relazioni identitarie sempre più profonde, impedisce di inserire le relative attività regionali nel quadro delle relazioni esterne.

¹⁹ Com'è noto, le previsioni legislative hanno poi cercato di razionalizzare il quadro così delineato dalla prassi: il d.P.R. 31 marzo 1994, «atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome», ha autorizzato le Regioni e le province autonome, all'art. 4.1, a «tenere rapporti con gli uffici, organismi e istituzioni comunitarie, ivi compreso il Comitato consultivo di cui all'art. 198 A del Trattato sull'Unione Europea». Successivamente, la l. 6 febbraio 1996, n. 52, all'art. 58, ha previsto la possibilità che nel contingente di esperti inviati a far parte delle rappresentanze permanenti presso organismi internazionali potessero esservi anche «funzionari appartenenti ai ruoli di una regione o provincia autonoma, designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, collocati fuori ruolo e inviati in servizio presso la Rappresentanza permanente presso l'Unione Europea»; inoltre, la medesima disposizione, al comma 4, ha introdotto la possibilità per le regioni e le province autonome, «di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione Europea uffici di collegamento propri o comuni» allo scopo di intrattenere «rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza». In proposito v. R. ADINOLFI, *Dal (quasi) niente al troppo. Verso una sovra-rappresentazione degli interessi regionali a Bruxelles?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, p. 572 e ss.

D'altronde, trattandosi, comunque, di rapporti con soggetti non appartenenti all'ordinamento nazionale, originariamente non previsti né dal sistema costituzionale, né dalla legislazione ordinaria, e alla luce dell'equivoco concettuale per cui tale distinzione non fu subito chiara agli interpreti, al legislatore, e alla Corte costituzionale medesima, si capisce come le aperture progressivamente acquisite riguardo al primo dei due aspetti hanno finito con il ridondare anche a favore dell'altro, favorendo la costruzione di parallelismi e analogie ascrivibili all'iniziale fusione delle fattispecie, differenziatesi poi nettamente a seguito dell'evoluzione peculiare dell'ordinamento comunitario rispetto a quello internazionale, e, dunque, per la sostanziale diversità del contesto istituzionale di riferimento.

Dunque, l'integrazione europea ha svolto un formidabile ruolo di propulsione²⁰ del potere estero regionale, e la dimensione di ultraterritorialità dei due ambiti ha fatto sì che essi venissero considerati come due aspetti del medesimo fenomeno, determinando l'affermazione di prassi e discipline accomunate dall'essere fondate sui medesimi presupposti e caratterizzate dalla medesimezza delle soluzioni adottate.

Oggi l'incedere dell'integrazione europea verso forme di integrazione sempre più pervasive e totalizzanti, assorbenti addirittura le categorie teoriche connesse all'idea di sovranità, impedisce che si possa prospettare sul piano internazionalistico la questione delle relazioni con le istituzioni comunitarie, anche se l'identità di origine e la comune dimensione alimentano una reciproca influenza per ciò che riguarda le categorie concettuali, le soluzioni istituzionali, e le modalità operative che gravitano attorno ai due diversi ambiti.

Dunque, il potere estero, come l'insieme delle relazioni comunitarie delle Regioni, si iscrive a pieno titolo nell'ambito dei nuovi istituti che reggono i rapporti tra Stato e Regioni, nei quali si ravvisa l'influenza catalizzatrice del processo di integrazione europea che, naturalmente, tende a deformare l'assetto costituzionale interno degli Stati, imponendone l'adeguamento ad un contesto di tipo multilivello²¹.

La struttura composta dell'ordinamento interno si salda, così, con la nuova stratificazione dello scenario comunitario.

Il sistema normativo comunitario ha indotto un diverso modo di intendere le relazioni estere, concepite come aperte ad un ruolo dei livelli

²⁰ Cfr. in tal senso F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., specie pp. 6 e 7.

²¹ Sulle dinamiche evolutive dei modelli di Stato unitario composto nel contesto dell'integrazione europea, v., in generale, R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995.

regionali: l'andamento incrementale della cooperazione transfrontaliera²² tra gli enti regionali appartenenti a diversi Stati membri e, in senso verticale, l'infittirsi delle prassi istituzionali volte all'instaurazione e alla gestione diretta di rapporti tra i livelli di governo substatali e le istituzioni comunitarie, hanno giocato un ruolo decisivo nella demolizione del presupposto iniziale del monopolio statale delle relazioni con l'estero.

La matrice comune che ha legato l'evoluzione giuridica del potere estero delle regioni nonché la partecipazione delle stesse all'ordinamento comunitario, permane, tutt'oggi, sotto le forme del ricorso a schemi concettuali, categorie sistematiche ed interpretative, e soluzioni istituzionali caratterizzate, nonostante la distinzione ormai acquisita tra i due fenomeni, da evidenti analogie, che emergono chiaramente alla luce di un'analisi diacronica del rispettivo percorso, precedente e susseguente la revisione del Titolo V della Costituzione.

2. *Dalle chiusure iniziali alle prime affermazioni del potere estero nella prassi. Le attività promozionali all'estero delle Regioni e le attività di mero rilievo internazionale*

Il processo di affermazione del potere estero, come anche del ruolo comunitario delle Regioni, trova il suo punto di partenza nell'assenza di qualsiasi previsione costituzionale che ponesse un qualche riconoscimento in materia²³.

²² Per un'analisi approfondita sul punto v. D. RINOLDI, *Regioni italiane e cooperazione interregionale nell'ordinamento comunitario europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, p. 114 e ss.

²³ Non erano mancate, peraltro, ricostruzioni dottrinarie che, nonostante l'assenza di qualsiasi attribuzione costituzionale espressa, ricavavano, dall'insieme delle disposizioni costituzionali, il riconoscimento implicito di competenze esterne a favore delle Regioni. A tale risultato si giungeva attraverso il principio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative regionali secondo il testo originario dell'art. 118 Cost.; si osservava, infatti, che tale principio comportava necessariamente anche la corrispondenza tra competenze interne e competenze esterne, con il conseguente obbligo in capo allo Stato di rendere in qualche modo partecipi le Regioni nell'elaborazione degli atti concernenti l'adempimento degli obblighi comunitari. In tal senso, P. BERNARDINI, *Competenza normativa regionale e affari esteri: prime considerazioni*, in *Democrazia e diritto*, 1975, p. 279 e ss.; F. TERESI, *Modi e forme di intervento della Regione sulle politiche comunitarie*, in *Le Regioni*, 1975, p. 606 e ss.; P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, p. 342 e ss. Di contrario avviso, invece, altra parte della dottrina, che incentrava l'attenzione sulla clausola che imponeva alle Regioni il rispetto degli obblighi internazionali come

La prassi politica ha evidenziato però un ricorso sempre più frequente degli enti regionali a forme di esercizio ultraterritoriale delle proprie competenze, secondo un andamento che ha visto la Corte costituzionale impegnata nel porre i termini del bilanciamento tra il ruolo rivendicato dallo Stato e l'attività concretamente posta in essere dalle Regioni²⁴, cioè nel tentativo di ricondurre la effettività della politica ai parametri del diritto; mentre il legislatore ordinario inseguiva gli sviluppi della prassi e della giurisprudenza costituzionale, cercando di introdurre parametri minimi di certezza e di sistematicità in una materia governata dall'incertezza variabile dell'empirismo.

L'atteggiamento dominante fino agli anni '70 si caratterizzò, come si è detto²⁵, per la negazione decisa di ogni possibilità di proiezione ultraterritoriale delle Regioni; né ciò può stupire, se si pensa che, a quel tempo, si attendeva ancora l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario.

limite alla potestà legislativa, senza alcuna previsione di un diritto delle Regioni a concorrere alla loro formazione; in tal senso L. PALADIN, *Sulle competenze connesse dello Stato e delle regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, p. 445 e ss., e A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, p. 426 e ss. Sotto altro aspetto, ritenevano che alle Regioni potesse riconoscersi la possibilità di stipulare accordi con enti esterni allo stato, purché entro i limiti di un necessario coordinamento con le autorità centrali, pena la violazione della riserva in materia di politica estera, A. CASSESE, *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 238 e ss., e A. AZZENA, *Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del «potere estero» allo stato centrale*, in *Le Regioni*, 1985, p. 94 e ss. Più recentemente ha ritenuto di potere ricostruire il potere estero come potere implicito nel sistema costituzionale dell'ordinamento regionale, anche alla luce di un raffronto comparativo con gli altri Stati membri dell'Unione Europea caratterizzati da forme interne di regionalismo o federalismo, F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., spec. p. 48 e ss., secondo il quale il fondamento di detto potere non potrebbe che risiedere nell'art. 5 Cost. quale norma flessibile, contenente il principio autonomistico come principio «aperto», suscettibile, cioè, di trovare nella pratica diverse forme di bilanciamento tra l'unità ed indivisibilità della Repubblica e la promozione del ruolo regionale inteso con riguardo a tutte le azioni che ne consentano l'esplicazione piena.

²⁴ Gli interventi più significativi della Corte costituzionale nella materia *de qua* si sono avuti per il tramite di pronunce solutorie di conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, per motivi facilmente intuibili: il conflitto di attribuzioni costituisce, infatti, lo strumento tipicamente deputato a risolvere le *vindicationes potestatis* tra Stato e Regioni connesse all'esercizio di funzioni non legislative. In proposito v. F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione nei rapporti Stato-Regioni*, in *Quaderni regionali*, 1982, p. 467 e ss.; Id., *La giurisprudenza della Corte costituzionale nei conflitti tra stato e regioni*, in *Le Regioni*, 1986, p. 965 e ss.; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra stato e regioni e tra regioni*, Milano, 1961; R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996.

²⁵ V. sopra, par. 1.

Nelle occasioni che, comunque, si presentarono alla Corte costituzionale per pronunciarsi nella materia *de qua*, essa si richiamò al limite dell'interesse nazionale, al limite territoriale, e, soprattutto, a quello degli obblighi internazionali, per affermare la riserva in capo allo Stato della politica estera, e, in genere, delle funzioni connesse alle relazioni internazionali²⁶.

In perfetta coerenza con una simile impostazione si posero i decreti delegati del '72, che, realizzando il primo trasferimento di funzioni alle neo-istituite Regioni ordinarie, addirittura si preoccupavano di riservare espressamente allo Stato le attività regionali che, pur rientrando nell'ambito delle competenze trasferite, presentavano aspetti di collegamento con enti posti al di fuori dell'ordinamento nazionale.

Nonostante questo, il Governo giunse ad ammettere che le Regioni potessero instaurare rapporti di rilevanza esterna, purché passassero attraverso il vaglio del Ministero degli esteri²⁷; dal canto loro, le Regioni, stimolate anche dagli effetti incalzanti dell'integrazione europea, principiarono ad instaurare rapporti con gli organismi comunitari, e ad avviare, anche in forma collettiva, iniziative volte alla collaborazione con enti appartenenti ad ordinamenti esterni²⁸.

²⁶ Tale orientamento caratterizza, in genere, la giurisprudenza costituzionale fino agli anni '70, in particolare, v. le sentenze nn. 27 e 28 del 1958; n. 32 del 1960; n. 46 del 1961; n. 49 del 1962; n. 49 del 1963; n. 44 del 1967; n. 21 del 1968; n. 138 del 1972; nn. 96 e 203 del 1974; n. 182 del 1976; n. 44 del 1977.

²⁷ In tal senso le circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20 ottobre 1970 e dell'11 gennaio 1972. Sul punto v. C. MORVIDUCCI, *Rapporti tra Stato e Regioni*, cit., p. 983 e ss.

²⁸ Così la Regione Umbria nel 1973 strinse un accordo di cooperazione con il distretto di Potsdam (nella Repubblica democratica tedesca), da sottoporre all'approvazione del Governo; questo, com'era prevedibile, negò l'autorizzazione alla stipula definitiva e sollevò conflitto di attribuzione. La Corte costituzionale rigettò il ricorso non solo perché l'atto in questione era inidoneo a produrre effetti concreti, ma anche sulla base del riconoscimento alle Regioni della possibilità di compiere attività a livello internazionale, purché non implicanti valutazioni o posizioni di politica estera, o sfocianti nella stipulazione di veri e propri trattati (sent. n. 170/1975, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, p. 1448 e ss., con nota di S. BARTOLE, *Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzione tra stato e Regioni*; e in *Le regioni*, 1975, p. 1162 e ss., con nota di F. DIMORA). Il Governo approvò, invece, un'intesa tra la Regione Lombardia e la regione somala del Benadir, probabilmente perché preparata da un'intensa fase collaborativa tra Regione e Governo medesimo. Proprio per l'inosservanza di criteri di natura collaborativa la Corte costituzionale annullò il protocollo di collaborazione tra la Valle d'Aosta e la regione somala del basso Scebelli (sent. 187/1985, in *Le Regioni*, 1985, p. 1178 e ss., con nota di P. CARETTI, *Una sconfessione definitiva dell'«attività di rilievo internazionale delle Regioni?»*). Si collocano nello stesso periodo, oltre l'attività preparatoria svolta dalla Regione Friuli-

Sulla scia di queste, pur parziali, aperture, il d.P.R. n. 616 del 1977, all'art. 4, dopo aver ribadito l'esclusività della spettanza statale delle funzioni attinenti ai rapporti internazionali e comunitari anche nelle materie trasferite alle Regioni, introduce la categoria delle «attività promozionali all'estero», da svolgersi previa intesa con il Governo e nell'ambito degli atti di indirizzo e di coordinamento da quest'ultimo promananti²⁹.

Si tratta, evidentemente, di attività che non coinvolgono la responsabilità internazionale dello Stato, e, per la Corte costituzionale, esse identificano «qualsiasi comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto in tali settori allo sviluppo economico, sociale e culturale» nel territorio della Regione interessata³⁰, e che possono sfociare anche in «accordi in senso proprio».

Venezia Giulia in occasione della stipula del Trattato italo-jugoslavo di Osimo del 1975, l'avvio di molteplici iniziative di cooperazione transfrontaliera, che diedero vita alle Comunità di lavoro delle Regioni alpine (Arge Alp), delle Alpi orientali (Alpe-Adria), e delle alpi occidentali (COTRAO), il Comitato permanente delle regioni periferiche e marittime d'Europa, e la Conferenza delle regioni insulari d'Europa. V., al riguardo, G. MAFFEO, *La cooperazione regionale transfrontaliera*, in F. MARCELLI (a cura di), *Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo*, Milano, 1996, p. 230 e ss.

²⁹ L'atto di indirizzo e coordinamento dell'11 marzo 1980 (G.U. 17 aprile, n. 106) introdusse la disciplina procedimentale per il raggiungimento dell'intesa. Le Regioni avevano l'obbligo, in particolare, di comunicare annualmente ed in modo dettagliato alla Presidenza del Consiglio i programmi e le iniziative che intendevano intraprendere, indicandone i modi, i tempi, le modalità di attuazione, gli scopi perseguiti e la spesa prevista. Inoltre, senza l'espressa previa intesa le Regioni non avrebbero potuto avviare alcuna attività promozionale. L'atto di indirizzo e coordinamento sottoponeva, poi, al regime della previa intesa qualsiasi tipo di attività non promozionale delle Regioni, dotata comunque di rilievo esterno.

³⁰ Corte costituzionale, sent. n. 179 del 1987, (cfr. il punto 6 del *considerato in diritto*) in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p. 1288 e ss. Tale pronuncia costituisce una tappa cruciale nel processo di affermazione del potere estero delle Regioni. La Corte ribadisce, infatti, l'esclusività della competenza statale in tema di politica estera, ammettendo, però, al contempo, che il legislatore possa introdurre delle deroghe a tale principio di fondo, seppure debba comunque trattarsi di deroghe di stretta interpretazione. Quel che è interessante notare è la circostanza che la Corte ricavi la possibilità di un ruolo estero delle Regioni argomentando motivi di ordine sistematico, attinenti, cioè, alle caratteristiche generali del sistema regionale, piuttosto che facendo riferimento a specifiche disposizioni. Ponendo, poi, i confini delle deroghe ammissibili alla competenza statale in materia di politica estera, la Corte costituzionale giunge a prefigurare, accogliendo, così, le prospettazioni da tempo proposte in dottrina, un'ulteriore tipologia di attività regionale: quella delle attività di mero rilievo internazionale, come categoria distinta dalle iniziative concernenti le relazioni internazionali vere e proprie e le attività promozionali di cui al d.P.R. n. 616 del 1977.

Il legislatore accoglie così l'impostazione, già suggerita dalla dottrina e anticipata anche dalla giurisprudenza costituzionale, per cui non ogni attività che abbia delle ricadute esterne implica necessariamente il coinvolgimento della politica estera dello Stato; cioè non sempre tale tipo di attività si svolge nell'ambito dei rapporti di natura politica tra i soggetti del diritto internazionale.

Si pose, poi, il problema di accertare se le Regioni fossero abilitate a compiere solo attività promozionali all'estero, dovendosi considerare attratte alla riserva in favore dello Stato tutte le iniziative non suscettibili di tale qualifica³¹, o se, al contrario, le altre attività di competenza regionale dotate di rilievo esterno, anche se non promozionali, dovessero considerarsi consentite, e, dunque, sottratte al regime della previa intesa ex art. 4 d.P.R. n. 616/77³².

È la questione che riguarda la tipologia delle attività non rientranti nell'ambito dei rapporti internazionali, né in quello delle attività promozionali, indicate dalla dottrina con l'espressione di «attività di rilievo internazionale»³³, ritenute poi ammissibili anche dal Governo³³, che le sottoponeva, nonostante l'opinione contraria della dottrina prevalente, al regime della previa intesa.

Il riconoscimento espresso delle attività di mero rilievo internazionale si rinviene, comunque, nella giurisprudenza della Corte costituzionale: è con la pronuncia n. 179 del 1987 che la Corte, infatti, procede ad una prima razionalizzazione delle iniziative di rilievo estero consentite alle Regioni.

³¹ In tal senso C. TALICE, *Rapporti internazionali e attività amministrativa all'estero: riserva dello Stato e attività consentite alle Regioni*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1977, p. 731 e ss.; E. Gizzi, *La ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, p. 9 e ss.

³² In tal senso E. CHELI, *Le attività svolte all'estero dalle Regioni*, in *Le Regioni*, 1983, p. 1181 e ss.; C. MORVIDUCCI, *Le attività di rilievo internazionale*, cit., p. 983 e ss., per i quali le esigenze di coordinamento delle attività regionali di mero rilievo internazionale con lo Stato potevano essere soddisfatte attraverso l'ottemperanza ad un dovere regionale di informazione a favore del Governo; quest'ultimo, ove avesse riscontrato il superamento dei limiti connessi all'interesse nazionale e agli obblighi internazionali o alla riserva statale in tema di politica estera, avrebbe potuto procedere a bloccare l'iniziativa.

³³ Così L. CONDORELLI, *Commento all'art. 4*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978, p. 104 e ss.; C. CURTI GIALDINO, *Commento all'art. 4 c. 2*, in E. CAPACCIOLI, F. SATTA, *Commento al d.P.R. 616*, Milano, 1980, p. 1184 e ss.; C. MORVIDUCCI, *Le attività di rilievo internazionale*, cit., p. 983 e ss.

³⁴ V. la circolare dell'1 aprile 1978, riportata da C. MORVIDUCCI, *Le attività di rilievo internazionale*, cit. p. 1009.

Nella medesima sentenza si trova una prima definizione della tipologia in oggetto, comprendente atti che, pur non esattamente definibili a priori a cagione della possibile varietà dei relativi contenuti, sono comunque «congiuntamente compiuti dalle Regioni e da altri (di norma omologhi) organismi esteri, aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche), oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero infine l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte». Ancora, secondo la Corte sono attività «attraverso le quali le Regioni, interessate alla realizzazione degli scopi connessi alle materie loro devolute, non pongono in essere veri accordi, né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ma si limitano... a prevedere lo scambio di informazioni utili, ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, oppure ancora ad enunciare analoghi intenti ed aspirazioni, proponendosi di favorirne unilateralmente la realizzazione mediante atti propri o al più mediante sollecitazione dei competenti organi nazionali»³⁵.

Nella ricostruzione così elaborata dai giudici costituzionali, le attività di mero rilievo internazionale sono comunque soggette alla necessità del previo assenso del Governo³⁶, in modo che questi possa previamente controllare che sia evitato ogni pregiudizio agli interessi nazionali sottesi alle linee della politica estera.

Dunque, un regime diverso da quello imposto per le attività promozionali all'estero, articolato in un diverso procedimento di raccordo con gli organi governativi: non è richiesta, infatti, l'intesa, ma solo il previo assenso governativo, con la possibilità speculare di un eventuale divieto ove si ravvisino ragioni di contrasto con l'indirizzo politico nazionale, e sul presupposto di una tempestiva comunicazione delle Regioni interessate, salva comunque la sottoposizione dell'atto, una volta compiuto, alle regole generali in materia di controlli statali sugli atti delle Regioni³⁷.

³⁵ Sentenza n. 179 del 1987, punto 7 del *considerato in diritto*.

³⁶ La sottoposizione delle attività di mero rilievo internazionale delle Regioni al previo assenso governativo non ha mancato di suscitare qualche perplessità da parte di quella dottrina che ha ritenuto tale sistema troppo rigido, sostenendo che, invece, tali attività più opportunamente avrebbero dovuto considerarsi soggette ad un mero obbligo di informazione. In tal senso G. STROZZI, *Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 344 e ss.

³⁷ Sentenza n. 179 del 1987, punto 8 del *considerato in diritto*.

Il dato più significativo che emerge dalla sentenza *de qua* è, in ogni caso, l'introduzione, da parte della Corte, di un principio di ordine metodologico, che prefigura il carattere aperto della tipologia delle attività dotate di una dimensione ultraterritoriale: la competenza delle Regioni al riguardo non è limitata al rispetto di ipotesi tassative astrattamente tipizzate nella sede legislativa, ma è suscettibile di estendersi fino a coprire fattispecie che sfuggono ad ogni tentativo aprioristico di definizione o di inquadramento, fermo restando il duplice vaglio, del Governo in sede politica e della Corte costituzionale in sede giuridica, da effettuarsi caso per caso con riguardo ai contenuti dell'atto considerato, piuttosto che alla sua qualificazione giuridica.

Dunque, la sentenza n. 179 del 1987 scandisce, per la prima volta, le manifestazioni del potere estero in tre categorie di attività, diversamente disciplinate secondo una graduazione fondata sulla capacità di interferenza con la politica estera: i rapporti internazionali in senso stretto, rientranti nella riserva statale assoluta; le attività promozionali all'estero ex art. 4 del d.P.R. n. 616/77, soggette al regime della previa intesa con il Governo onde assicurarne la conformità con la politica estera nazionale; le attività di mero rilievo internazionale, che intervengono in settori complementari rispetto alle competenze regionali ma che non sono in grado di incidere in alcun modo sulla responsabilità internazionale dello Stato, soggette al regime del previo assenso³⁸.

³⁸ La sentenza in esame, invero, ha suscitato molti commenti critici sotto il profilo della distinzione, da taluno considerata artificiosa, tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale. Non appare infatti ben chiaro il criterio discrezionale tra le prime, orientate a finalità di sviluppo economico, sociale, e culturale, considerate idonee ad incidere sulla responsabilità internazionale dello Stato, e le seconde che, pur potendo sfociare in iniziative di analogo tenore sostanziale, sono ritenute incapaci di pregiudicare la riserva statale in tema di politica estera. Né, d'altro canto, si spiega del tutto la sottoposizione delle attività di mero rilievo internazionale al previo assenso governativo se si parte dal presupposto per cui esse non coinvolgono questioni di politica nazionale. In questo senso M. PEDETTA, *Le attività delle regioni all'estero nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 2993 e ss. Il fatto, poi, che queste ultime attività sfuggano a qualsiasi tentativo di definizione sostanziale dei relativi contenuti, rende ancora più sfumata la distinzione tipologica elaborata dalla Corte costituzionale. Perplesività sono sorte anche sotto un altro aspetto: la sentenza n. 179, infatti, distinguendo tra i due suddetti tipi di attività, rileva che quelle promozionali possono sfociare in accordi, di cui, però, non si capisce bene la differenza rispetto ai veri e propri trattati internazionali, in quanto tali ricadenti in pieno nella riserva statale in materia di politica estera. Cfr. P. DE SENA, *In tema di attività internazionali*, cit., pp. 2131 e 2132. Secondo autorevole dottrina, la *ratio* sottesa alla distinzione in parola andrebbe ri-

Così argomentando viene data per risolta la questione relativa alla configurabilità di un potere estero in capo alle Regioni: superato definitivamente il pregiudizio che incentrava solo nello Stato ogni titolarità in tale materia³⁹, il problema per la Corte si sposta sulla individuazione dei limiti all'esercizio di tale potere da parte degli enti regionali⁴⁰.

Sotto tale aspetto è di tutta evidenza come la sentenza n. 179 abbia imposto una svolta decisiva nel cammino verso l'affermazione del potere estero regionale, ma il suo significato va ben oltre questo, pur importante, risultato: essa sembra segnare, infatti, un netto spartiacque tra due modi antitetici di intendere le funzioni delle Regioni nel contesto del sistema costituzionale interno.

La Corte costituzionale ha rigettato l'impostazione originaria che, restrittivamente, riduceva il ruolo dell'ente regionale all'esercizio di competenze interne tassativamente attribuite, e confinate entro ambiti rigorosamente segnati, facendo leva sul complesso delle norme costituzionali che governano le relazioni Stato-Regioni.

Le competenze delle Regioni, in altri termini, vengono per la prima volta intese dai giudici costituzionali non più in modo restrittivo, ma secondo canoni interpretativi volti a coglierne il più possibile la pienezza di

cercata nel nesso strumentale tracciato dalla Corte tra le attività promozionali e le competenze regionali: come dire che le attività "estere" delle Regioni possono assumere connotazioni rilevanti per la politica estera solo ove si tratti di proiezioni ultraterritoriali delle competenze regionali *stricto sensu* intese. In tal senso S. BARTOLE, *Negoziazioni regionali all'estero e assensi o intese statali*, in *Le Regioni*, 1994, p. 624 e ss. Di diverso avviso altra parte della dottrina, che ha inquadrato la distinzione proposta dalla Corte costituzionale come gradazione necessaria tra attività che, più che differenziarsi sotto il profilo della rispettiva natura, dei contenuti materiali, o della titolarità, si differenziano a seconda dell'impatto più o meno incisivo sulla politica estera, impatto che, per la Corte va valutato caso per caso, lasciando al Governo la possibilità di azionare le forme di intervento più idonee al fine di tutelare l'unitarietà della politica estera. In quest'ottica, si fa notare che opportunamente la Corte costituzionale ritiene di dovere affidare al Governo, piuttosto che alle Regioni medesime, la qualificazione dell'attività posta in essere: essendo, le attività di mero rilievo internazionale, un elenco insuscettibile di previa definizione tipologica, le Regioni, se lasciate del tutto libere, potrebbero farvi artificiosamente rientrare anche iniziative dotate di valenza politica tale da dovere essere assoggettate ad un sistema di controllo più penetrante. In tal senso F. PALERMO, *Il potere estero*, cit. p. 122 e ss.

³⁹ Cfr. P. DE SENA, *In tema di attività internazionale delle Regioni*, cit., p. 2124 e ss.

⁴⁰ La dottrina non mancò di osservare che il limite degli obblighi internazionali, nella prospettiva ricavabile dalla sentenza *de qua*, non poteva più intendersi come limite "di competenza", ma, piuttosto, come limite "alla competenza". In tal senso P. CARETTI, *Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 4313 e ss.

significato, anche da punto di vista delle possibili proiezioni ultraterritoriali implicate dal loro esercizio.

Ciò sembra sottendere il passaggio verso una concezione diversa del regionalismo *tout court*: non più separazione invalicabile delle competenze assegnate, ma possibilità di estendere gli ambiti di significato dell'art. 5 Cost. fino ad ammettere l'esercizio di attività regionali non espressamente elencate né tipizzabili, ma necessarie in quanto manifestazione naturale del ruolo politico ed esponenziale dell'ente substatale.

Allo stesso tempo, le sequenze procedimentali fissate dalla Corte costituzionale prefigurano un esercizio dei poteri regionali secondo moduli di stampo collaborativo⁴¹, caratterizzati dalla tendenza alla ricerca di un accordo cooperativo con lo Stato, in modo da conciliare l'unità della politica nazionale e le esigenze insopprimibili del regionalismo costituzionalmente delineato.

Il tasso altissimo di politicità della materia rende vano qualsiasi tentativo di scandire il potere estero in una tipologia di attività esattamente individuate sotto il profilo dei contenuti: anche la distinzione tra attività promozionali e attività di mero rilievo internazionale non attiene alla sostanza degli atti posti in essere, quanto all'intensità del loro collegamento con gli interessi sottesi, in ciascun momento storico, alla politica estera del Paese.

Sotto questo aspetto i limiti procedimentali diventano decisivi per la Corte, poiché configurati in maniera tale da consentire al Governo di verificare la congruità delle attività estere regionali con l'indirizzo politico nazionale, prospettando delle soluzioni operative che implicano comunque un assetto partecipativo tra Stato e Regioni nell'esercizio del potere estero.

La riserva allo Stato, dunque, copre la politica estera e i rapporti internazionali in senso stretto, mentre tutti gli altri atti espressivi, comunque, di un potere estero possono essere validamente compiuti dalle Regioni entro i limiti, essenzialmente procedimentali⁴², preordinati alla salvaguardia dell'unità dell'indirizzo politico, e, dunque, della responsabilità internazionale dello Stato.

⁴¹ Sulle caratteristiche del regionalismo cooperativo secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, v. F. BENELLI, *Corte costituzionale e regioni*, Rimini, 1988.

⁴² La dottrina ha osservato, al riguardo, come, nella struttura argomentativa della sentenza 179/1987, la riserva allo Stato del potere estero si traduca, in sostanza, in una riserva di controllo statale sulle attività estere regionali. Così F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., pp. 136-137.

3. *Segue. Il potere estero delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale successiva alla sentenza n. 179 del 1987: le attività internazionali come coesenziali alla natura politica ed esponenziale dell'ente Regione*

La sentenza n. 179/1987 ha segnato una svolta storica nel processo di affermazione del potere estero delle Regioni, argomentandone per la prima volta il riconoscimento quale potere radicato nell'essenza del regionalismo italiano; d'altro canto, la medesima pronuncia ha aperto la strada all'evoluzione successiva della giurisprudenza costituzionale in materia per un duplice ordine di motivi.

Innanzitutto, l'apertura segnata dalla Corte costituzionale ha funzionato da importante catalizzatore delle iniziative regionali dotate di rilievo esterno, e ciò non poteva non sortire l'effetto pratico di incrementare in misura direttamente proporzionale le occasioni di conflitto con lo Stato.

D'altronde, la medesima pronuncia non era esente da incertezze interpretative, che, sotto molteplici aspetti, rimandavano necessariamente a chiarimenti ulteriori, intervenuti per la via di sistemazioni successive della materia da parte della Corte costituzionale stessa.

L'evoluzione giurisprudenziale del potere estero regionale, successiva alla sentenza n. 179, si muove sempre nel solco già tracciato dalla Corte, cioè nell'ottica che pone il potere estero al centro della collaborazione tra stato e Regioni: il rispetto dei limiti procedurali⁴³, funzionali a garantire il raccordo tra i due livelli di governo, viene assunto, infatti, come parametro di legittimità degli atti dotati di rilevanza esterna al territorio regionale.

Dunque, la violazione dei canoni collaborativi pone la gestione del potere estero al di fuori del sistema costituzionale, e la Corte costituzionale, nelle sentenze successive al 1987, si preoccupa proprio di precisare la struttura del parametro di legittimità del potere estero puntualizzando i limiti che, sotto forma di obblighi procedurali, presiedono all'assetto dei rapporti reciproci tra Stato e Regioni.

D'altro canto, sono molteplici le occasioni in cui la Corte ribadisce la derivazione del potere estero regionale dal sistema del regionalismo italiano complessivamente delineato dalla Costituzione, avvertendo che l'esercizio delle competenze regionali non può non comportare anche l'adozione di idonee iniziative esterne ogniquale volta queste si presentino come

⁴³ Stabiliti, oltre che dalla Corte costituzionale, dal Governo nei vari atti di indirizzo e coordinamento.

la proiezione necessaria sul piano ultraterritoriale degli interessi propri della comunità regionale.

Così, nella sentenza n. 829 del 1988⁴⁴, la Corte osserva che spetta alle Regioni quali enti dotati di autonomia politica, in quanto esponenziali delle collettività sociali rappresentate, di perseguire fini ed interessi emergenti dalla comunità regionale «anche se sorgono in settori estranei alle singole materie indicate dall'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima»⁴⁵. La Corte prosegue in questo ragionamento affermando, poi, che «l'autonomia regionale può esercitarsi anche in forme che si proiettano al di là del territorio proprio di ciascun ente. La Regione, per la Costituzione, non è una monade e l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà⁴⁶ non può essere confinato nel ristretto ambito regionale. Sicché...si deve ammettere che il principio di territorialità... possa subire relativizzazioni o anche deroghe».

Dunque, ciò che rileva per la Corte non è il riferimento esplicito e puntuale delle attività ultraterritoriali delle Regioni ad una delle materie elencate dall'art. 117 Cost⁴⁷, ma la sussistenza di un interesse della comunità regionale, che può ben manifestarsi in forme di azione dotate di un rilievo esterno ai rispettivi confini territoriali⁴⁸.

⁴⁴ In *Le Regioni*, 1989, p. 1533 e ss., con nota di G. PASTORI, *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*; e in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 3976 e ss., con nota di M. MAZZIOTTI DI CELSO, G. SALERNO, *Competenze legislative regionali e limite territoriale*. In proposito v. anche M. SOTGIU, *Le Regioni come enti a fini generali e le loro attività estere*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1327 e ss.

⁴⁵ La Corte aveva già avuto occasione, in precedenza, di affermare il ruolo delle Regioni quali enti a fini generali. V., per tutte, la sentenza 562/1988, in *Le Regioni*, 1989, p. 231 e ss., con nota di G. PASTORI, *Verso la Regione ente generale*.

⁴⁶ Il caso sorgeva da una legge regionale della Toscana che istituiva un fondo di solidarietà per la regione Piemonte, in ordine alla quale era stata posta la questione relativa alla sua compatibilità con il limite territoriale. La pronuncia, dunque, concerne un'iniziativa regionale, che, pur avendo una dimensione di ultraterritorialità, non aveva nessuna rilevanza estera. Essa, tuttavia, contiene importanti affermazioni di principio suscettibili di essere riferite anche alla questione del potere estero regionale.

⁴⁷ Nello stesso senso la sentenza n. 42 del 1989, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p. 223 e ss., con nota di L. FORLATI PICCHIO, *Attività di mero rilievo internazionale*, cit. Al riguardo anche I. PASINI, *Potere estero e attività di mera rilevanza internazionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1990, p. 300 e ss. In questo caso, infatti, la Corte costituzionale ribadisce che ciò che rileva è il tipo di attività svolta dalla Regione e non il riferimento preciso alle materie di competenza, per cui il limite delle attività internazionali delle Regioni si rinvie nell'invasione dell'ambito della politica estera nazionale, attraverso atti che incidano sulla responsabilità dello Stato, arrecando pregiudizio agli interessi del Paese.

⁴⁸ La Corte costituzionale sconfessa così il proprio orientamento precedente (v. per

Ciò sulla base del presupposto che, essendo l'ente regionale un ente politico, esponenziale della collettività di riferimento, il limite territoriale assume un valore necessariamente recessivo dinanzi all'esigenza di compiere attività espressive di interessi radicati nella regione, ma proiettati in un ambito ultraterritoriale o internazionale⁴⁹.

La Corte costituzionale rinviene, dunque, il fondamento costituzionale della capacità estera delle Regioni nella natura politica ed esponenziale dell'ente: «il carattere politico-rappresentativo della Regione viene ad integrare i limiti ordinari delle competenze regionali...»⁵⁰, per cui determinate manifestazioni del potere estero regionale si configurano piuttosto come il normale completamento dell'azione regionale.

Nella sentenza n. 124 del 1993⁵¹ la Corte costituzionale ribadisce ulteriormente l'esponenzialità dell'ente regionale rispetto agli interessi della relativa base sociale, come criterio che induce a superare ogni convinzione circa la corrispondenza tra le attività esterne e le competenze regionali, e, per la prima volta, pone espressamente il potere estero come manifestazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

In effetti, la necessità del rispetto delle procedure collaborative costituisce, per la Corte costituzionale una pregiudiziale di legittimità fin dalla sentenza n. 179 del 1987⁵².

tutte, la sentenza n. 170/1975) che identificava gli interessi della Regione con i confini del suo territorio, ammettendo, finalmente, che i due elementi non necessariamente debbano coincidere.

⁴⁹ Non a caso le argomentazioni prospettate dalla Corte nella sopradetta sentenza fanno espresso richiamo, oltre che all'art. 5 Cost., come norma che costituisce il fondamento ultimo del sistema regionale nel suo complesso, al d. P. R. n. 616 del 1977 (che, come già ricordato, contiene la disciplina, all'art. 4, delle attività promozionali all'estero delle Regioni) e alla sentenza n. 179 del 1987.

⁵⁰ Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 251/1993, in *Le Regioni*, 1994, p. 496 e ss., con nota di G. PASTORI, *Limiti di competenza delle Regioni e interesse della comunità nazionale*. La natura politica ed esponenziale dell'ente regionale, ai sensi dell'art. 5 Cost., è posta a fondamento dell'attività internazionale delle Regioni anche nella sentenza n. 276/1991, in *Le Regioni*, 1992, p. 774 e ss., con nota di F. COCOZZA, *L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza, la Corte garante della politicità e dell'esponenzialità delle Regioni*, e di L. VANDELLI, *La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale*.

⁵¹ In *Le Regioni*, 1993, p. 1781 e ss., con nota di M. SOTGIU, *L'attività estera delle Regioni: oltre il nesso di strumentalità con le competenze, verso una disciplina comune*.

⁵² In questo senso, fra le altre, le sentenze nn. 739/1988; 472/1992; 124 del 1993; 290/1993; 428/1997; 331/1998; 332/1998.

In una pronuncia del 1992, la n. 472⁵³, la Corte ribadisce con forza la necessità che la ripartizione verticale del potere estero tra Stato e Regioni sia accompagnata dalla possibilità per il Governo di esercitare un controllo effettivo sull'unitarietà della politica estera nazionale. A tale fine diviene imprescindibile l'obbligo di preventiva informazione da parte delle Regioni⁵⁴, in modo che il Governo, valutate le caratteristiche dell'attività regionale, possa inquadrarla come attività promozionale o di mero rilievo internazionale, applicando il relativo regime.

Riguardo, poi, alle differenze procedurali, la Corte viene a precisare che l'assenso può essere manifestato anche in forma implicita, mentre l'intesa deve essere espressa; in caso di disaccordo tra lo Stato e la Regione interessata in ordine alla qualificazione giuridica dell'atto, l'ultima parola spetterà necessariamente alla Corte costituzionale medesima, eventualmente interpellata in sede di conflitto di attribuzione.

Successivamente⁵⁵, si presenta alla Corte costituzionale l'occasione per puntualizzare ulteriormente il sistema procedurale sotteso alle due forme di attività estere delle Regioni, imponendo l'obbligo di motivazione al diniego governativo dell'assenso o dell'intesa: così il dovere di informazione preventiva posto in capo alle Regioni trova il suo esatto contrappeso nell'obbligo di motivazione da parte del Governo, secondo un bilanciamento che sottende in maniera evidente la sostanza della leale collaborazione⁵⁶.

La motivazione del diniego costituisce un importante strumento di tutela delle Regioni: esse, dinanzi alla prospettazione esplicita delle cause che determinano il contrasto della propria attività con la politica estera na-

⁵³ In *Le Regioni*, 1993, p. 1321 e ss., con note di R. BIN, *Attività di «mero rilievo internazionale»*, cit., e M. SOTGIU, *Le Regioni come enti a fini generali*, cit., p. 1327 e ss.; e in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 4304 e ss., con nota di P. CARETTI, *Le attività di mero rilievo internazionale*, cit.

⁵⁴ L'inosservanza di tale obbligo da parte della Regione integra un vizio procedurale insanabile, che impedisce, di conseguenza, il compimento di qualsiasi attività estera delle Regioni. Cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 124/1993 e 290/1993, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, rispettivamente p. 1017 e ss., p. 2089 e ss.

⁵⁵ Sentenza n. 204/1993, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1394 e ss., con nota di P. CARETTI, *Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale cooperazione*.

⁵⁶ Di diverso avviso M. PEDETTA, *Le attività delle Regioni all'estero*, cit., p. 3000, che, invece, riconduce la previsione dell'obbligo di motivazione al principio di legalità. In proposito è stato però osservato che «l'un fondamento non esclude l'altro, ben potendosi ritenere che l'obbligo di motivazione derivi dal principio di legalità [...]», così F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 163.

zionale, sono messe nelle condizioni di sanare il vizio, riproponendo eventualmente l'attività; altrimenti, in caso di dissenso rispetto agli argomenti adottati dal Governo, la Regione potrà meglio predisporre la propria posizione processuale ove intenda attivare un conflitto di attribuzione.

Ad ulteriore tutela dell'autonomia politica regionale la Corte costituzionale provvede, inoltre, a specificare i casi che possono giustificare il diniego dell'assenso o dell'intesa, inquadrandoli nell'ambito di elementi che attengano alla politica estera o al contenimento delle spese. Al Governo, invece, è riconosciuta la possibilità di esprimere un diniego condizionato, in relazione ad una particolare contingenza internazionale nella quale l'iniziativa regionale vada ad inserirsi.

Il sistema così configurato dalla Corte non solo informerà di sé i successivi interventi legislativi in materia, ma sarà poi esteso, dalla giurisprudenza costituzionale medesima, a tutti i fenomeni applicativi del principio di leale collaborazione, e ciò a dimostrazione ulteriore del ruolo paradigmatico che l'evoluzione del potere estero ha assunto circa l'impostazione complessiva dei rapporti Stato-Regioni⁵⁷.

Così, la giurisprudenza costituzionale in tema di potere estero ha giocato un ruolo determinante nella specificazione dei risvolti applicativi del principio di leale collaborazione come criterio chiamato a sovrintendere a tutte le ipotesi di rapporto tra Stato e Regioni, e, dunque, alla esplicazione pratica del regionalismo italiano.

4. Il potere estero regionale nell'evoluzione della disciplina legislativa: il d.P.R. 31 marzo 1994

In un processo che si snoda attraverso successivi aggiustamenti e specificazioni di acquisizioni precedenti, in cui le ricostruzioni dottrinarie prefigurano le soluzioni giurisprudenziali, e, poi, ne evidenziano i tratti innovativi e le implicanze per il sistema regionale nel suo complesso, era inevitabile che anche il legislatore recepisce le suggestioni che erano nettamente orientate al riconoscimento di un potere estero come attribuzione propria delle Regioni.

È significativo, nell'ottica del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, che la nuova normativa in materia di potere estero venga

⁵⁷ Cfr. la sentenza n. 116/1994, in *Le Regioni*, 1995, p. 198 e ss., con nota di A. MALTONI, *Le intese tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*.

elaborata nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni-Province autonome: si tratta del d.P.R. 31 marzo 1994, che, nel dare attuazione all'art. 4 del d.P.R. 616/1977, sostituisce il d.P.C.M. 11 marzo 1980.

Il nuovo atto di indirizzo e coordinamento pare pienamente recettivo delle acquisizioni giurisprudenziali⁵⁸, che vengono arricchite di esiti ulteriori, ispirati ad un atteggiamento di maggiore favore nei confronti dell'attività estera delle Regioni.

In questa prospettiva l'idea collaborativa diviene cruciale nella configurazione delle iniziative ultraterritoriali delle Regioni, per cui appare necessario consolidare ulteriormente l'assetto procedimentale nel cui ambito deve realizzarsi l'articolazione del potere estero tra lo Stato e le Regioni.

Così, viene mantenuta ferma la distinzione tra attività promozionali e attività di mero rilievo internazionale, con l'aggiunta di alcune precisazioni.

Le prime vengono definite come «attività svolte all'estero dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle competenze proprie e delegate, e che sono intese a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale»⁵⁹.

Esse continuano ad essere sottoposte all'obbligo della previa intesa col Governo, per giungere alla quale il d.P.R. del 1994 detta una disciplina ben precisa sul piano procedurale: alle Regioni, infatti, viene attribuito l'obbligo di redigere un programma, distinto per settore, delle iniziative che intendano realizzare nell'anno successivo, con la specificazione dei luoghi, tempi, modalità di attuazione, degli scopi cui tali iniziative sono preordinate, nonché dell'impegno di spesa previsto. Tale programma deve essere inoltrato al Governo per il tramite del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esso, inoltre, va comunicato, oltre che ai Commissari di governo, ai Ministri degli affari esteri, del commercio con l'estero, al Dipartimento del turismo della Presidenza del Consiglio, secondo una previsione che pare orientata a rimarcare la vocazione tipicamente economica che, secondo le nuove definizioni normative, sembra essere propria delle attività promozionali all'estero.

Dal canto suo, il Ministro deve esprimere il diniego di intesa, motivato, anche relativo soltanto a talune parti della proposta, entro 45 giorni

⁵⁸ Cfr. I. PASINI, «Potere estero» delle regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinari nel d.P.R. 31 marzo 1994, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 981 e ss.

⁵⁹ D.P.R. 31 marzo 1994, art. 1, comma 1.

dal ricevimento della comunicazione dell'ente proponente, pena l'applicazione del silenzio-assenso, per cui l'intesa, trascorso inutilmente detto termine, si intende raggiunta.

Di chiara ispirazione collaborativa è poi la previsione per cui, in caso di diniego governativo, i programmi e le iniziative possono essere motivatamente riproposti dalle Regioni, resta in tal caso al Ministro la possibilità di concedere l'intesa o di confermare il dissenso motivato entro i successivi venti giorni, decorsi inutilmente i quali l'intesa, ancora una volta, si intende raggiunta.

Particolarmente significativo, inoltre, il fatto che la valutazione ministeriale preordinata alla concessione dell'intesa non è discrezionale, ma, al contrario, ancorata a parametri ben precisi, riferiti alla compatibilità dell'attività regionale con gli indirizzi di politica estera anche per gli aspetti commerciali e finanziari, alla luce delle esigenze di coordinamento con le omologhe iniziative di carattere nazionale o delle altre regioni e province autonome.

Tutto ciò sembra ridondare a vantaggio della posizione delle Regioni, che beneficiano di una disciplina procedurale impostata a tutela della loro autonomia: dalla previsione del silenzio assenso alla possibilità di riproporre le iniziative rigettate in sede ministeriale, fino ai limiti imposti alla valutazione governativa, la nuova disciplina pare rivolta a garantire alle Regioni i margini per un effettivo esercizio delle attività promozionali all'estero, nel quadro di quella che autorevole dottrina ha definito come «benevolenza procedimentale» nei confronti dell'attività estera delle Regioni⁶⁰.

Anche la disciplina delle attività di mero rilievo internazionale riflette chiaramente le acquisizioni dottrinarie e giurisprudenziali.

Esse vengono definite⁶¹ come attività svolte dalle Regioni e dalle Province autonome nei riguardi di enti stranieri, anche omologhi, con la precisazione, poi, che esse sono riconducibili a due grandi raggruppamenti: si può trattare, infatti, per il d.P.R. del 1994, di attività rivolte a fini di studio e informazione, scambio di notizie e di esperienze riguardo a settori

⁶⁰ Così F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 172 e ss.

⁶¹ Art. 2 d.P.R. 31 marzo 1994. Si tratta, com'è evidente, di definizioni vincolanti dal punto di vista dell'individuazione dell'ambito tematico di riferimento, senza alcuna pretesa di fornire un elenco tassativo di singole attività materiali esattamente tipizzate. In tal senso, è chiaro che l'elencazione legislativa non va intesa come esaustiva delle iniziative regionali ammissibili, poiché la politicità intrinseca alla materia, condizionata dalle variabili indefinite della prassi istituzionale, determinano come conseguenza necessaria la flessibilità di base nell'impostazione definitoria del potere estero regionale.

di disciplina amministrativa o normativa, partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari, visite di cortesia o forme varie di collaborazione transfrontaliera; oppure, potrà trattarsi di visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, o, ancora contatti rivolti ad obiettivi di informazione sulle normazioni delle singole regioni o in ordine ai problemi legati alla conservazione del patrimonio culturale.

Tra le due tipologie vi è una differenza che, dal piano contenutistico si riflette anche su quello procedimentale: solo le attività ricomprese nel secondo gruppo rimangono soggette alla necessità del previo assenso governativo⁶², mentre quelle appartenenti al primo gruppo, in quanto ritenute meramente preparatorie di attività successive, sono esenti da qualsiasi formalità.

Ciò costituisce, ancora una volta, la dimostrazione evidente dell'impostazione favorevole all'esercizio delle attività estere delle Regioni sottesa complessivamente alla disciplina contenuta nel nuovo atto di indirizzo e coordinamento.

L'apertura legislativa presuppone, più al fondamento, l'ammissione espressa della compatibilità delle attività estere regionali rispetto al sistema complessivo, ferma restando la possibilità per il Governo di intervenire vietando quelle iniziative che, comunque siano formalmente qualificate (e, dunque, qualunque sia il relativo regime procedurale), si presentino come lesive degli obblighi internazionali dello Stato o sulla politica estera.

Proprio per questo motivo rimane a carico delle Regioni, pure per le attività che non richiedono il previo assenso, l'obbligo di preventiva comunicazione al Governo, come manifestazione applicativa del principio di leale collaborazione, strumentale alla possibilità di accertare che, realmente, al di là della qualificazione regionale, si tratti di iniziative non interferenti con l'indirizzo politico nazionale⁶³.

⁶² La procedura preordinata ricalca quella dettata per la manifestazione dell'intesa: il contrasto delle attività di mero rilievo internazionale con gli indirizzi politici nazionali o la loro esorbitanza dalla sfera degli interessi regionali deve essere dichiarato dal Governo entro venti giorni dalla relativa comunicazione; scaduto invano tale termine, l'assenso si intende accordato. Più significativa, nell'ottica di una gestione collaborativa del potere estero, la previsione per cui, in caso di diniego dell'assenso, l'iniziativa in questione può essere coordinata con altre analoghe del Ministero degli affari esteri, il che rimanda all'idea di una possibilità espansiva del potere estero regionale al di là della tipologia definita dal legislatore del 1994, purché nell'ottica di un rapporto collaborativo con il Governo.

⁶³ Così, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 428/1997, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 3825 e ss., non ha esitato ad annullare, per difetto della preventiva infor-

Tutto ciò pare spostare nettamente i termini della questione relativa alla riconoscibilità di un potere estero in capo alle Regioni: il tenore della nuova disciplina procedurale, introducendo previsioni che ridondano certamente a vantaggio del livello substatale, induce a sconfessare del tutto le impostazioni più restrittive che giungevano ad ammettere l'esercizio di atti a rilevanza ultraterritoriale da parte delle Regioni solo come deroga al principio della esclusiva spettanza in capo allo Stato di ogni competenza in materia.

Il d.P.R. del 1994 autorizza, infatti, a ritenere che le Regioni possono esercitare direttamente le loro attribuzioni anche all'esterno: l'autonomia politica di cui esse godono quali enti esponenziali delle rispettive comunità comporta che esse si pongano nella veste di enti a competenza generale, capaci, in quanto tali, di perseguire gli interessi della collettività regionale anche laddove ciò richieda il compimento di atti di portata esorbitante rispetto ai propri confini territoriali.

Così, l'evoluzione della problematica relativa alla configurazione del potere estero regionale dimostra, ancora una volta, di avere delle potenzialità determinanti per la definizione delle caratteristiche complessive dell'assetto regionale italiano.

Le Regioni, dunque, possono procedere al compimento degli atti internazionali che ad esse competono, fermo restando il controllo governativo che, nell'ottica della leale collaborazione, dovrà essere preordinato solo ad accertare che non vi sia il pericolo di pregiudizio all'unità dell'indirizzo politico nazionale.

Il criterio informatore della nuova disciplina sembra essere, dunque, il riconoscimento alle Regioni della disponibilità del proprio potere estero, che, in quanto attribuzione regionale, e non delega statale, deve essere esercitato, stando al d.P.R. del 1994, nei limiti della capacità finanziaria degli enti interessati.

In tal senso va letto, infatti, il divieto per le Regioni e le Province autonome di comportare oneri a carico del bilancio dello Stato nello svolgimento delle attività promozionali e di rilievo internazionale⁶⁴.

Il potere estero, in quanto attribuzione regionale, va esercitato nel quadro delle disponibilità del relativo bilancio: non trattandosi di attività

mazione al Governo, un'attività della Provincia autonoma di Bolzano, nonostante rientrasse tra quelle non soggette al previo assenso governativo ex art. 2 d.P.R. 31 marzo 1994.

⁶⁴ Art. 5, c. 2, d.P.R. 31 marzo 1994. Anche la Corte costituzionale aveva richiamato i principi sull'autonomia di spesa delle Regioni in riferimento al compimento di attività di rilievo esterno, cfr., per tutte, la sentenza n. 26 del 1994, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 192 e ss.

svolte per conto o su delega dello Stato, ma della manifestazione ultrateritoriale di un'autonomia costituzionalmente garantita, le modalità del suo esercizio devono, sotto tutti gli aspetti, porsi nell'ambito della sfera propriamente regionale.

5. Il principio di leale collaborazione e la giurisprudenza successiva al d.P.R. del 31 marzo 1994

Il nuovo atto di indirizzo e coordinamento denota l'accettazione, nella prassi politica, delle attività estere delle Regioni; difatti, non è un caso che, dall'entrata in vigore della nuova normativa, si sia registrato un calo significativo del numero dei conflitti di attribuzione sollevati dinanzi alla Corte costituzionale: ciò è indice di una maggiore apertura governativa, e, quindi, di un atteggiamento meno rigido dal punto di vista delle intese e dell'assenso statale.

In questa prospettiva, il Governo ha fatto ricorso al conflitto di attribuzione come rimedio estremo, da utilizzare nei casi più controversi, in cui le Regioni sembravano spingere le proprie iniziative di rilievo estero ben oltre i margini della gestione cooperativa e non incidente sull'unità della politica estera nazionale che la giurisprudenza costituzionale e il legislatore avevano precisato nel corso del tempo.

Dubbi di non poco momento ha suscitato, in particolare, la sentenza n. 425/1995⁶⁵, la prima pronunciata dopo l'entrata in vigore del nuovo atto di indirizzo e coordinamento.

La questione riguardava l'applicabilità della relativa disciplina anche alle Regioni ad autonomia differenziata ed alle Province autonome, e, per giustificare tale estensione, la Corte non ha esitato ad affermare che l'atto doveva considerarsi come «essenzialmente diretto a disciplinare l'esercizio di poteri dello Stato, sia pure riferiti ad attività regionali».

Non poche perplessità comporta, invero, un simile impianto argomentativo, posto che dalle affermazioni della Corte costituzionale sembrerebbe ricavarsi, come conseguenza, che il potere estero è un potere statale, di cui le Regioni sarebbero meri soggetti esecutivi.

Un'impostazione del genere sarebbe, però, in insanabile contrasto con tutta la giurisprudenza precedente; essa va, pertanto, letta alla luce

⁶⁵ In *Le Regioni*, 1996, p. 315 e ss., con nota di R. BIN, *L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legittimità?*

dell'intento contingente della Corte, legato alla necessità di estendere la disciplina del d.P.R. del 1994 anche agli enti ad autonomia speciale: tale necessità costringe la Corte a ricorrere a soluzioni argomentative del tutto opinabili, nel tentativo di superare l'ostacolo connesso al fatto che, nel sistema costituzionale, l'atto di indirizzo e coordinamento dovrebbe imporsi alle autonomie speciali per i soli principi.

L'orientamento della Corte costituzionale in tema di potere estero recupera del tutto la continuità con le acquisizioni precedenti con la sent. n. 53/1996⁶⁶. In essa, infatti, si rinviene il richiamo alle procedure partecipative nella determinazione e attuazione di attività internazionali, anche nei settori riservati allo Stato⁶⁷.

Con la sent. n. 343/1996⁶⁸ la Corte riprende ulteriormente le argomentazioni su cui aveva edificato la configurazione del potere estero regionale, ricordando che «la regola dell'esclusiva competenza statale in materia di rapporti internazionali non esclude deroghe alla regola che solo gli organi centrali dello Stato possono svolgere attività idonee ad incidere sull'attuazione degli indirizzi di politica estera», con ciò affermando che le Regioni, nell'esercizio normale delle loro attribuzioni costituzionali, possono ben compiere anche atti idonei ad incidere sulla politica estera nazionale, purché lo Stato sia posto nelle condizioni di esercitare il controllo sulla salvaguardia della relativa unità di indirizzo, e dunque, purché siano rispettati i canoni della leale collaborazione.

Ne discende, come conseguenza necessaria, l'annullamento di quegli atti regionali dotati di rilevanza esterna che siano stati posti in essere senza rispettare il preventivo obbligo di informazione nei confronti del Governo.

Le sentenze nn. 19 e 20 del 1997⁶⁹ concernono le richieste di referendum avanzate dalle Regioni nel 1996, che miravano, tra l'altro, ad abrogare alcune parti degli artt. 2 e 4 del d.P.R. 616/1977. Le Regioni promotrici intendevano, in realtà, giungere all'abrogazione della disciplina riguardante il potere estero onde suscitare una rivisitazione complessiva del

⁶⁶ In *Le Regioni*, 1996, p. 764 e ss., con nota di F. MARCELLI, *Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo*.

⁶⁷ Il caso riguardava l'impugnazione governativa di una legge regionale della Valle d'Aosta in tema di cooperazione allo sviluppo: il Governo aveva ritenuto, infatti, che la competenza in questa materia, poiché strettamente connessa con gli indirizzi della politica estera nazionale, appartenesse allo Stato.

⁶⁸ In *Le regioni*, 1997, p. 193 e ss. con nota di Q. CAMERLENGO, *Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni*.

⁶⁹ In *Le Regioni*, 1997, rispettivamente p. 466 e ss. e p. 468 e ss.

sistema regionale italiano. Era scontato, d'altronde, che la Corte costituzionale, non potendo consentire che si determinasse una così macroscopica lacuna su argomenti di tale rilievo politico, non desse corso al procedimento referendario.

Ma, al di là delle ragioni di politica costituzionale, quel che è importante, in questa sede, sottolineare, è il riferimento della Corte al principio di leale collaborazione come cardine di funzionamento del potere estero dello Stato e delle Regioni; così, nella sentenza n. 19 si legge che «la ratio ispiratrice del quesito...è l'eliminazione in radice di ogni forma di coordinamento tra stato e Regioni in materia di attività promozionali all'estero», e, dunque, che esso è rivolto «a colpire inammissibilmente il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, che trova il proprio fondamento nell'art. 5 Cost.».

Allo stesso modo la Corte, nella sentenza n. 20, in materia di rapporti comunitari, si richiama all'art. 5 Cost. quale principio fondativo del regionalismo italiano secondo parametri tesi al bilanciamento tra unità ed indivisibilità, bilanciamento che passa necessariamente attraverso il principio di leale collaborazione.

Ancora più pregnante il riferimento al medesimo principio nella sentenza n. 428 del 1997⁷⁰, dove la Corte giunge a prefigurare «nuove forme di sperimentazione che permettano di plasmare i rapporti tra stati, regioni, e tra enti locali alla luce dei nuovi principi cooperativi, in cui sussidiarietà e leale collaborazione possano giocare un ruolo non secondario nella ricerca di nuovi equilibri tra enti territoriali in Europa».

Lo stesso può dirsi a proposito della sentenza n. 332/1998⁷¹, in cui la Corte costituzionale ribadisce la necessità della preventiva informazione, nei confronti del Governo, di tutte le attività estere regionali come risolto procedurale ineliminabile del principio cooperativo, al punto che l'eventuale inosservanza basta, da sola, a giustificare l'annullamento dell'atto regionale.

6. *Il potere estero delle Regioni nel quadro delle leggi Bassanini*

Nel quadro di un processo di rinnovamento complessivo del sistema dei raccordi tra Stato e Regioni e dell'articolazione delle funzioni tra i li-

⁷⁰ In *Le Regioni*, 1998, p. 406 e ss., con nota di L. VIOLINI, *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici di rappresentanza a Bruxelles*.

⁷¹ In *Le Regioni*, 1999, p. 116 e ss.

velli di governo, non poteva non aversi anche una riconsiderazione del metodo di riparto delle attribuzioni riguardanti l'esercizio del potere estero.

Così, la legge n. 59 del 1997⁷² contiene molteplici disposizioni suscettibili di interessare l'argomento in esame.

Viene in rilievo, innanzitutto, il conferimento alle Regioni ed agli Enti locali di tutte le funzioni amministrative già facenti capo allo Stato, che mantiene soltanto, in via di eccezione, quelle competenze tassativamente indicate nella medesima legge. Ed è chiaro che, quanto più si aumentano le funzioni esercitabili dalle Regioni, tanto più l'allargamento del relativo campo di incidenza materiale si riflette nella possibilità di estendere le relative proiezioni ultraterritoriali.

Dunque, il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni produce, in linea generale, un effetto incrementale delle occasioni di esercizio del potere estero.

Così, l'art. 3 della legge Bassanini inserisce, nell'elenco delle materie escluse dal conferimento alle Regioni, e, dunque, rimaste in capo allo Stato, «l'attività promozionale all'estero di rilievo statale», con ciò implicitamente riconoscendo che le omologhe attività di rilievo non statale, continuano, di converso, a spettare alle Regioni.

Più in particolare, l'art. 8 comma 5 della ricordata legge, abrogando l'art. 3 della legge n. 382/1975 sul potere statale di indirizzo e coordinamento e l'art. 4 del d.P.R. 616/1977, che prevedeva l'applicazione di detto potere anche alle attività svolte all'estero dalle Regioni, sembra eliminare le forme di intervento statale che sul potere stesso di indirizzo e coordinamento venivano fondate, e cioè la necessità della previa intesa per il compimento delle attività promozionali all'estero; mentre, non intaccando la legge Bassanini il d.P.R. del 31 marzo 1994, non entrava assolutamente in gioco il meccanismo del previo assenso previsto per le attività di mero rilievo internazionale.

Sul piano pratico, però, poiché il d.P.R. del 1994 non viene per nulla inciso dalla legge Bassanini 1, ne derivava l'effetto, assolutamente con-

⁷² Com'è noto, il pacchetto delle Leggi Bassanini ha impresso importanti cambiamenti all'assetto della pubblica amministrazione nell'ordinamento italiano, dando luogo ad una nuova distribuzione di funzioni e compiti ispirata ad un evidente favore per le Regioni e per gli Enti locali, secondo un'impostazione che, chiaramente ispirata al principio di sussidiarietà, tende a privilegiare lo spostamento dei compiti pubblici verso l'ente più vicino ai cittadini che ne sono i destinatari. In particolare, la legge n. 59/1997, cosiddetta "Bassanini 1", con i relativi decreti attuativi, ha inciso profondamente sul riparto delle competenze, il sistema dei controlli, e i meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni, anticipando, a Costituzione invariata, le linee fondamentali della riforma in senso federale che avrebbe poi modificato l'intero Titolo V, Parte II, della Costituzione.

traddittorio, per cui l'atto del 1994 doveva considerarsi necessariamente valido ed efficace, essendo venuta meno, semmai, la base legislativa che ne aveva giustificato l'adozione, cioè le norme che prevedevano l'esercizio del potere statale di indirizzo e coordinamento anche relativamente al potere estero regionale.

In sostanza, pur essendo venuta meno l'autorizzazione legislativa all'esercizio del potere di indirizzo e coordinamento, rimaneva in vita l'atto adottato nel suo esercizio⁷³.

Di qui i tentativi della dottrina di risolvere in via interpretativa l'aporia derivante dal nuovo assetto normativo del potere estero, ricorrendo a ricostruzioni secondo le quali la legge n. 59 del 1997 non avrebbe fatto altro che perpetuare la prassi per cui, nell'ambito delle competenze ripartite tra Stato e Regioni, il legislatore statale detta norme «operanti ex se, ma dotate di quel grado di generalità ed astrattezza che consente di configurarle come norme di principio», alla stregua del d.P.R. del 1994⁷⁴.

Di diverso avviso altra parte della dottrina, che, invece, ha spiegato le contraddizioni in questione ricordando che il potere dello Stato di disciplinare la procedura preordinata all'esercizio del potere estero regionale trova fondamento direttamente nella Costituzione, o, più precisamente, nel principio di leale collaborazione, e, dunque, nel principio di cui all'art. 5 Cost⁷⁵.

Senza contare che, nell'ottica del richiamo alle procedure partecipative, al d.P.R. del 1994 dovevano riconoscersi ragioni ulteriori di validità in quanto concepito in seno alla Conferenza permanente Stato-Regioni, e, dunque, suffragato fin dal momento genetico dal crisma della cooperazio-

⁷³ Si contravveniva, così, all'orientamento costante della Corte costituzionale per cui gli atti di indirizzo e coordinamento dovevano essere adottati in pieno rispetto del principio di legalità sostanziale (tra le altre, v. le sentenze nn. 150/82; 4 e 359/1991; 485/1992; 397/1993; 355/1993; 267/1994). Sul punto cfr. R. BIN, *Impugnativa regionale di legge statale. Conflitto di attribuzione (aspetti sostanziali)*, in AA.VV., *La giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale*, Rimini, 1993, p. 153 e ss., e ID., *Legge regionale, in Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994, p. 173 e ss.

⁷⁴ Così L. CALIFANO, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1999, p. 49 e ss.

⁷⁵ Cfr. la sentenza n. 19 del 1997, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 142 e ss., con cui la Corte costituzionale riconobbe il radicamento costituzionale dell'obbligo per le Regioni di consentire la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che, di volta in volta, esse intendessero promuovere sul piano dei rapporti con soggetti esterni all'ordinamento. Nella medesima sentenza la Corte, poi, prefigura la possibilità che, comunque, il modello del coordinamento venga sostituito con altre formule procedurali, equivalenti dal punto di vista della concretizzazione del principio di leale collaborazione.

ne tra i livelli di governo⁷⁶. In tal senso potevano continuare a ritenersi validi anche eventuali ulteriori manifestazioni della funzione di indirizzo e coordinamento, purché realizzate con un adeguato coinvolgimento della Conferenza⁷⁷.

Delle problematiche interpretative connesse all'abrogazione dell'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, si è occupata, senza dirimerle del tutto, in tempi recenti, la Corte costituzionale. Questa, con la sentenza n. 13 del 2003⁷⁸, ha deciso un ricorso riguardante una fattispecie regolata dalla disciplina previgente alla revisione del Titolo V Cost.

La questione riguardava un caso di attività di mero rilievo internazionale posto in essere dalla Regione Veneto in assenza di intesa con il Governo, che, di conseguenza, aveva proposto il ricorso per conflitto di attribuzioni; il caso presentava, peraltro, un notevole interesse nella misura in cui consentiva alla Corte costituzionale di occuparsi, per la prima volta dopo l'abrogazione dell'art. 4 del d.P.R. n. 616, delle attività di mero rilievo internazionale: il citato art. 4, infatti, riguardava soltanto le attività promozionali all'estero, che venivano consentite alle Regioni sotto la condizione della previa intesa con il Governo e nell'ambito degli atti statali di indirizzo e coordinamento.

Abolito l'obbligo dell'intesa preventiva con il Governo per le attività promozionali, *a fortiori*, invero, tale obbligo doveva ritenersi insussistente nel caso delle attività di mero rilievo internazionale, tradizionalmente inquadrate, in sede dottrinarie e giurisprudenziale, nell'ambito di quelle iniziative meno idonee ad incidere sulla politica estera e sulle relazioni internazionali dello Stato, tant'è che per esse si riteneva sufficiente il mero assenso governativo, in quanto integrante un tipo di controllo meno invasivo di quello esercitato con l'intesa.

⁷⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 1131 e ss.; F. Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 209.

⁷⁷ Cfr., in tal senso, la sentenza della Corte costituzionale n. 408/1998, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 3499 e ss., con nota di A. ANZON, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*. Secondo tale sentenza la legge Bassanini non ha abrogato il potere di indirizzo e di coordinamento, ma soltanto alcune delle disposizioni legislative che ad esso si riferivano, dettando, piuttosto, una disciplina amministrativa del suo esercizio, disciplina che trova il suo perno nell'attività della Conferenza Stato-Regioni. Per la Corte, dunque, il potere di indirizzo e coordinamento si configura come una funzione legislativa di principio, che si esercita però attraverso una procedura di tipo amministrativo.

⁷⁸ In *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 55 e ss.

In realtà la Corte costituzionale, nel risolvere il caso in senso favorevole allo Stato, omette di pronunciarsi in maniera esplicita sulle conseguenze normative dell'abrogazione del ricordato art. 4 del d.P.R. n. 616. Senza, dunque, prendere posizione netta sulla perdurante vigenza o meno dei relativi atti di indirizzo e coordinamento⁷⁹, la Corte fa riferimento all'inosservanza del principio di leale collaborazione, in base al quale, prima di sottoscrivere accordi con organi o enti stranieri, le Regioni devono inderogabilmente informare il Governo, affinché questo possa valutare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera.

Probabilmente la decisione della Corte costituzionale meglio si comprende ove si rilevi anche il dato derivante dall'effettività delle dinamiche di funzionamento del potere estero regionale, che, dopo le modifiche introdotte dalla legge Bassanini, non sembra aver subito alcun cambiamento degno di nota sul piano della qualificazione giuridica come su quello delle modalità procedurali del suo svolgimento, fatta l'unica eccezione, come già sottolineato, per l'effetto espansivo che, indirettamente, poteva derivare dal conferimento di nuovi ambiti materiali di azione alle Regioni.

Resta comunque in evidenza la circostanza per cui le incertezze definitorie e le aporie normative emergenti dall'impianto della disciplina applicabile al potere estero rendevano necessario un intervento legislativo razionalizzatore.

È chiaro, infatti, che le soluzioni interpretative, per quanto convincenti, non potevano bastare a suffragare di ragionevoli margini di certezza l'articolazione di tutte le funzioni regionali aventi rilievo estero, che rimanevano pur sempre affidate a parametri collaborativi suscettibili di essere diversamente influenzati dal clima politico, più o meno favorevole, caratterizzante la configurazione complessiva delle relazioni Stato-Regioni.

⁷⁹ Per una lettura critica della sentenza considerata, cfr. A. AMBROSI, *Le attività all'estero delle Regioni al tempo del «federalismo a Costituzione invariata»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 61 e ss. L'Autore ritiene ingiustificata l'omissione della Corte costituzionale, che, invece, avrebbe potuto cogliere l'occasione per riconsiderare «i rapporti tra la disciplina delle attività estere delle Regioni positivamente stabilita dallo Stato, le regole di origine giurisprudenziale e i vincoli costituzionali, rapporti i quali hanno presentato in passato, e continuano a presentare, non pochi punti di criticità». Lo stesso Autore sottolinea, inoltre, che «la ricostruzione del fondamento e della regolamentazione di quelle attività dopo la legge n. 59 del 1997 poteva essere utile sia per l'interpretazione dei disposti che al tema sono dedicati dal nuovo Titolo V Cost., sia per la individuazione della normativa applicabile in via transito».

D'altronde, dato il rilievo assolutamente centrale del potere estero nella realizzazione complessiva del regionalismo italiano, era inevitabile che il legislatore del 2001, apprestandosi ad una riforma generale del sistema delle autonomie costituzionali, inserisse nella Carta fondamentale delle previsioni espresse in materia.

Ed è alla nuova disciplina costituzionale che, a questo punto dell'indagine, occorre avere riguardo, onde verificare se essa abbia realmente realizzato un passaggio significativo dal punto di vista della natura, della qualificazione giuridica, e, dunque, delle effettive potenzialità del potere estero costituzionalmente attribuito alle Regioni.

Rubbettino

Rubbettino

CAPITOLO 4

Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi.

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

Nel procedere ad un esame analitico delle disposizioni contenute nell'art. 117 Cost., volte a delineare il ruolo delle Regioni sul piano internazionale, non si può fare a meno di considerare come, fin dal varo della legge costituzionale n. 3 del 2001 che le ha introdotte, esse abbiano catalizzato un vivace dibattito dottrinale, polarizzando l'attenzione degli studiosi su tematiche che, per quanto concerne soprattutto il potere estero, sembravano invero aver ricevuto una sistemazione pressoché definitiva nella giurisprudenza costituzionale, salve le esigenze di razionalizzazione e di coordinamento con la legislazione pregressa, poste dalla legge n. 59 del 1997.

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

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

Quindi, l'evoluzione pretoria e legislativa aveva spostato i termini del problema: accantonate le disquisizioni teoriche sulla possibilità per le Re-

gioni di trascendere dai limiti territoriali nell'esercizio delle proprie competenze, la questione centrale era divenuta quella concernente la scansione dei moduli procedimentali attraverso cui Regioni e Governo avrebbero dovuto collaborare lealmente, in vista di finalità che, però, apparivano preorientate a tutelare il ruolo estero dello Stato.

A ben vedere, dunque, le Regioni non avevano ottenuto il riconoscimento di un loro potere estero; si era consolidata, tutt'al più, la convinzione, indotta dalle dinamiche effettuali, che l'esercizio delle attribuzioni regionali potesse avere delle implicazioni esterne. Ciò, lungi dal giustificare la titolarità autonoma in capo alle Regioni di una capacità estera, si risolveva nella predisposizione di appositi moduli procedimentali, idonei ad evitare che l'esercizio delle competenze regionali negli ambiti ad esse costituzionalmente riservati sfociasse in indebiti sconfinamenti nel terreno della conduzione delle relazioni con l'estero. Di qui l'impossibilità per le Regioni di concludere trattati internazionali, e, dal punto di vista procedurale, l'assoggettamento di tutte le iniziative estere delle Regioni al controllo governativo. Accadeva così che le implicazioni esterne legittimavano, in ogni caso, un intervento statale sull'esercizio delle attribuzioni regionali nelle materie ad esse costituzionalmente riconosciute¹.

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

Il complesso delle norme ora delineato dall'art. 117 Cost. ha, invece, rivitalizzato la questione; seppure in dottrina non siano mancati commenti che vi hanno individuato una mera razionalizzazione dell'assetto preesistente in tema di potere estero², mentre, in senso completamente opposto, altre letture si sono, invece, maggiormente soffermate sulla portata innovativa dell'art. 117 comma 9, che introdurrebbe una sorta di *treaty*

¹ Sui risvolti delle procedure di collaborazione, intese e applicate, però, a favore della supremazia dello Stato, v. sopra, cap. 2, par. 4.

² In tal senso A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 228 e ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit.; T. GROPPI, *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali*, cit., p. 134; F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 709 e ss.

making power regionale³, ciò che emerge è una nuova focalizzazione del tema relativo alla collocazione delle Regioni nell'ordinamento comunitario e internazionale.

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

Pare sintomatico di ciò l'uso, ormai generalizzato in dottrina, della locuzione «potere estero», come espressione idonea a denotare l'insieme delle disposizioni costituzionali che, in maniera più o meno diretta, incidono sulla dimensione internazionale delle Regioni, secondo una scelta di campo comprensiva di tutte le ricadute ordinamentali interne che possono discendere dall'attività esterna dello Stato o delle Regioni, refluendo variamente sugli assetti istituzionali e normativi.

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

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

Sotto tale aspetto pare meritevole di apprezzamento la scelta del legislatore del 2001 di radicare costituzionalmente alcuni principi di fondo, che sanciscono la titolarità delle competenze regionali anche nella fase di-

³ In tal senso P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, cit.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 117 e ss.; R. Cafari Panico, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, cit.; E. Cannizzaro, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 13 e ss.; P. CARETTI, *Potere estero e «ruolo comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 562 e ss.; F. Pizzetti, *L'evoluzione del sistema italiano fra prove tecniche di governance*, cit.; ID., *I nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, cit.; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *forumcostituzionale*, 4 luglio 2002; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e «potere estero» delle Regioni*, cit.

scendente dei trattati, che assoggettano le fonti regionali direttamente ai vincoli internazionalistici, senza alcuna intermediazione statale, e che vincolano l'esercizio del potere sostitutivo ai canoni di sussidiarietà e leale collaborazione.

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

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

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

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

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

mente dei margini concreti per l'esercizio delle nuove attribuzioni costituzionali⁴.

Dubbi di non minore portata derivano dall'inclusione tra le materie poste ad oggetto della potestà legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., dei «rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni», nonché del «commercio con l'estero», laddove secondo il testo del successivo nono comma «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato», ponendosi, con ciò, questioni di inquadramento sistematico del rapporto tra l'ambito della competenza regionale e la riserva alla legge statale, che ad una prima lettura sembrerebbero sovrapporsi.

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

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

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

⁴ È stato sottolineato, in dottrina, il fatto che, a ben vedere, l'art. 117 Cost. inverte il criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni con riguardo al potere estero: laddove le funzioni interne sono articolate in modo che la competenza regionale rappresenta la regola, mentre, quella dello Stato, l'eccezione, nella materia considerata, al contrario, «l'attività internazionale dello Stato sembrerebbe assumere carattere negativo-residuale, estendendosi a tutti i casi non espressamente richiamati a vantaggio delle Regioni. Qui dunque, la regola, secondo tradizione, sarebbe data dalla competenza dello Stato: un tempo, senza esclusione di sorta, oggi appunto con le eccezioni espressamente e tassativamente previste a beneficio dell'autonomia regionale». Così A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero"*, cit., p. 8.

⁵ Appare sintomatica di queste tendenze la vicenda ricordata da R. CAFARI PANICO,

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

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

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

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

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

Fin dalla prima attuazione del decentramento regionale, la questione dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale ha attratto l'in-

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

teresse della dottrina, preoccupata di verificare se, e in che modo, l'istituzione delle Regioni, quali enti dotati di potestà legislativa, potesse aprire nuove prospettive al riguardo⁶.

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

Dopo le intransigenze centraliste dei primi approcci all'argomento, si era col tempo affermata una tesi più articolata, volta a stemperare l'asso-

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

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

luta preclusione di ogni ruolo regionale a tali riguardi, sulla base della considerazione che il limite costituzionale implicito degli obblighi internazionali non poteva intendersi in senso assoluto, ma andava, comunque, coordinato con gli altri principi costituzionali fondamentali, tra cui quelli di autonomia e decentramento.

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

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

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

⁹ In tal senso si era espressa, infatti, la Corte costituzionale, in due sentenze che hanno segnato la prima, storica, tappa del dibattito in esame: la sentenza n. 46 del 1963, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 177 e ss., pronunciata a seguito dell'impugnazione di una legge regionale siciliana, che, a dire del Governo, contrastava con gli obblighi derivanti dal Trattato istitutivo della CEE, e la sentenza n. 21 del 1968, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, p. 396 e ss., pronunciata a soluzione di un ricorso che aveva ad oggetto il diritto delle Regioni Sicilia e Sardegna ad esplorare la piattaforma continentale, sfruttandone le relative risorse. In entrambe le pronunce la Corte asserì che la Regione non potesse disporre in violazione di obblighi internazionali assunti dallo Stato, e per i quali solo lo Stato, unico depositario della sovranità, assumeva la responsabilità a titolo di illecito internazionale. Nel ragionamento della Corte, poiché tale impostazione trovava il suo presupposto teorico nel difetto di sovranità in capo alle Regioni, il limite degli obblighi internazionali, a maggior ragione, doveva ritenersi esteso anche alle Regioni ordinarie. Sul limite degli obblighi internazionali v., per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 940 e ss. In epoca più recente, nonostante la dottrina prevalente riconoscesse la va-

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

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

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

lenza incontestabile del predetto limite, non sono mancate voci critiche. In particolare, P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1998, p. 559 e ss., secondo cui il limite del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato è una «fonte di grave compressione delle autonomie regionali».

¹⁰ La normativa regionale contrastante con gli obblighi derivanti dai trattati internazionali si sarebbe posta come incostituzionale, laddove le leggi statali di esecuzione delle norme internazionali pattizie assumevano il ruolo di parametro interposto. In tal senso cfr., per tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 124 del 1990, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 701 e ss., che dichiarò l'incostituzionalità di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia contrastante con la legge di esecuzione della Convenzione di Berna del 1979 sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa. In termini del tutto diversi si poneva, invece, la questione del rapporto tra norme di adattamento contenute in leggi ordinarie e leggi ordinarie successive di contenuto contrastante. Il problema venne risolto, infatti, attraverso il ricorso al criterio cronologico regolante la successione delle leggi nel tempo, con i temperamenti che si rendevano necessari onde evitare che la prevalenza generalizzata delle norme interne incompatibili con norme di adattamento precedenti nel tempo mettesse in gioco la responsabilità internazionale dello Stato. Di qui il richiamo, da parte dei giudici comuni, al criterio della specialità delle norme interne di adattamento ancorché anteriori a disposizioni legislative con esse configgenti. La Corte costituzionale ha addirittura ricollegato le norme di adattamento ai trattati all'espressione di una «competenza atipica», in quanto tale destinata a prevalere sulla legislazione successiva in linea di principio (sent. n. 10 del 1993, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 52 e ss.). Va poi ricordato che, secondo la giurisprudenza costante (per tutte, Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 1978, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, p. 79 e ss.), le leggi ordinarie, di esecuzione di trattati internazionali, sono insuscettibili di abrogazione referendaria. In tal senso, B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, p. 304 e ss.; e G. CATALDI, *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, 1997, p. 404 e ss. Sull'assetto complessivo delle relazioni tra norme internazionali pattizie e ordinamento interno la Corte è recentemente tornata con le sentt. nn. 348 e 349 del 2007, con le quali sconfessa uno dei punti cardine del-

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

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

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

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

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

L'esecuzione degli obblighi o affari internazionali si trasponeva, così, sul piano legislativo, assumendo la consistenza di una vera e propria materia, avente ad oggetto l'adozione delle norme all'uopo necessarie, riservata allo Stato in virtù del limite, che, precisato negli Statuti speciali, ridondava a cascata anche sulle Regioni ordinarie¹¹.

la precedente giurisprudenza e delle ricostruzioni teoriche in materia di adattamento del diritto interno. Per la Corte, infatti, la formulazione dell'art. 117 Cost., così come novelato nel 2001, comporta che le norme poste da trattati e accordi internazionali assumano, nel nostro ordinamento, non più il rango e l'efficacia della fonte ordinaria che realizza l'adattamento, ma il ruolo di fonti interposte, dotate, in quanto tali, di parametricità rispetto alle leggi ordinarie interne. Sulle conseguenze che il giudice delle leggi trae da tale assunto cfr., sopra, cap. 1, nota n. 60, e, infra, nota n. 21.

¹¹ Non erano mancate in dottrina voci minoritarie che proponevano una diversa ricostruzione, secondo cui il potere di eseguire i trattati doveva ritenersi implicito nelle potestà regionali, proprio in forza del limite degli obblighi internazionali da intendersi come distinto ed ulteriore titolo di attribuzione di una vera e propria competenza legislativa. In

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

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

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

Ammesso questo presupposto, il cammino successivo della giurisprudenza costituzionale e dell'interpretazione dottrinale è proceduto, non senza tortuosità ed incertezze, fino ai tempi più recenti, quando, con

tal senso P. BERNARDINI, *Ordinamento regionale e adattamento al diritto internazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 452 e ss.

¹² È nella storica sentenza n. 142 del 1972, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 1432 e ss., che la Corte costituzionale ammette, per la prima volta, la possibilità di una competenza regionale nell'esecuzione degli obblighi internazionali e comunitari, purché, però, fossero introdotti gli strumenti ordinamentali idonei a prevenire l'eventuale responsabilità statale causata dal comportamento delle Regioni: di qui la teorizzazione del potere sostitutivo, secondo i principi che guidarono, poi, la legge delega n. 382 del 1975 e i successivi decreti di trasferimento delle funzioni regionali. Per la prima volta, infatti, la legge suddetta (art. 1, comma 5), ammetteva la concorrenza di Stato e Regioni nel recepimento delle direttive comunitarie (allora ricondotte, sostanzialmente, all'ambito generale del diritto internazionale), secondo uno schema per cui allo Stato spettava il recepimento con legge contenente le norme di principio, alle Regioni l'attuazione in via di dettaglio. In mancanza della legge regionale, la legge statale avrebbe conosciuto applicazione in tutte le sue disposizioni, mentre rimaneva al Governo l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inattività degli organi regionali.

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

il D.Lgs. n. 112 del 1998 viene data sistemazione alla materia, secondo una scansione che ribadisce l'esclusiva spettanza statale della funzione di rappresentanza esterna nonché l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dagli accordi internazionali, mentre le ulteriori attività di esecuzione vengono distribuite tra Stato, Regioni, ed enti locali secondo la ripartizione delle rispettive competenze¹⁴.

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

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

Ebbene, su questo quadro si sono innestate le nuove disposizioni contenute all'art. 117 Cost., in specie ai commi 1 e 5, che, se lette alla luce dei presupposti teorici che avevano guidato le impostazioni precedenti, sembrano rivelare non già argomenti meramente ratificatori degli esiti già raggiunti, ma, al contrario, delle importanti potenzialità innovative riguar-

¹⁴ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 167 e ss.

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

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

do alla problematica dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, e al ruolo che, sotto tale profilo, deve riconoscersi, rispettivamente, allo Stato e alle Regioni.

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

¹⁷ Non sono mancate, invero, in dottrina, le interpretazioni che, al contrario, hanno letto l'art. 117 comma 1 Cost. come disposizione atta ad introdurre un principio di adattamento automatico al diritto internazionale pattizio. In tal senso, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit. Di contro, è stato evidenziato che, se si accedesse alla tesi dell'art. 117, comma 1, come clausola di adattamento automatico agli obblighi internazionali, sia di natura pattizia che consuetudinaria (tra cui lo stesso art. 117 non opera distinzione), si giungerebbe a configurare un irrimediabile contrasto con l'art. 10, comma 1, Cost., di cui, peraltro, non si capirebbero le ragioni di sopravvivenza alla revisione costituzionale. In tal senso A. RUGGERI, *La riforma del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alla normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, p. 56. Neppure paiono condivisibili, inoltre, quelle prospettazioni secondo cui la nuova formulazione dell'art. 117, comma 1, Cost., comporterebbe l'obbligo per il legislatore di rispettare i trattati internazionali fin dal momento della loro stipula, a prescindere dal recepimento nell'ordinamento interno, a pena di incostituzionalità delle leggi nazionali successive contrastanti. Cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, p. 272 e ss. Ne deriverebbero situazioni in cui obblighi internazionali, ancorché incompatibili con la Costituzione, una volta sorti, sarebbero idonei a condizionare la potestà legislativa statale e regionale, con le ricadute che ciò comporterebbe anche sul piano della forma di governo. Tutto ciò pare confermare il modello tradizionale per cui le norme internazionali di derivazione pattizia restano irrilevanti nell'ordinamento interno finché non trovino esecuzione secondo le procedure di adattamento all'uopo previste. In tal senso cfr. P. IVALDI, *L'adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in S.M. Carbone, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, p. 123 e ss.; B. CONFORTI, cit., p. 300 e ss., il quale, invero, richiama anche la necessità che, comunque, si dia luogo ad un'interpretazione del diritto nazionale in modo quanto più possibile conforme anche ai trattati non ancora eseguiti. Sul tema, poi, dei "controlimiti" all'ingresso degli obblighi internazionali nel nostro ordinamento, v. G.F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1852.

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

L'art. 117 comma 1²⁰, al contrario, pur aprendo una serie di disposizioni che determinano cambiamenti importanti della forma di Stato regio-

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

¹⁹ Non pare potersi tacere che l'estensione dell'adattamento automatico alle norme internazionali di origine pattizia, per l'impatto che avrebbe potuto esercitare sull'assetto ordinamentale, avrebbe dovuto costituire oggetto di espressa sottolineatura da parte del legislatore costituzionale del 2001, che, al contrario, non solo non ha enunciato esplicitamente alcun principio al riguardo, ma non ha riservato all'argomento evidenza alcuna. Senza contare, poi, le refluenze che ne sarebbero derivate sul piano della forma di governo, giungendosi ad ammettere che il Parlamento, nell'esercizio della funzione legislativa, possa essere vincolato da atti, come gli accordi in forma semplificata, posti in essere dal solo Esecutivo; di qui l'opportunità logica e giuridica dell'adozione di norme di adattamento ordinario o norme di esecuzione. Cfr. E. CANNIZZARO, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., e C. PINELLI, *Art. 1 1° c. della legge La Loggia (commento)*, in AA.VV., *Legge «La Loggia». Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 21 e ss.

²⁰ Altri commenti avevano già individuato nel comma 1 dell'art. 117 Cost. una norma che, ponendo un obbligo di conformità della legislazione agli accordi internazionali, avrebbe attribuito a questi ultimi valore di parametro di costituzionalità. In tal senso G. FLORIDIA, *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, cit.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, cit.; T. GROPPI, *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali*, cit., pp. 138-139; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 luglio 2002; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 692 e ss. Secondo altra dottrina, invece, la medesima disposizione non avrebbe inciso sul sistema dell'adattamento, ma, introducendo un obbligo in capo ai legislatori, avrebbe attribuito valore di norma interposta solo agli atti interni di recepimento degli accordi internazionali. In altri termi-

nale, sembra più realisticamente finalizzata a ridefinire secondo parametri nuovi, e nel contesto di un ordinamento multilivello, il rapporto tra le competenze legislative statali e regionali e il diritto comunitario e internazionale²¹.

ni, il riferimento agli obblighi internazionali contenuto nel primo comma dell'art. 117 Cost. varrebbe ad avvalorare ulteriormente il ruolo delle norme di adattamento quali norme interposte, alla cui stregua valutare la costituzionalità di leggi ordinarie successive. Il contrasto con le norme di adattamento interposte ridonderebbe, infatti, in indiretta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. In questo senso E. CANNIZZARO, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., p. 921 e ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 117; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 304; G. F. FERRARI, *Il primo comma dell'art. 117*, cit., p. 1852; A. MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 806 e ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano*, cit., p. 675. La Corte costituzionale, invero, non sembra avere sposato tale prospettiva: con ordinanza n. 464 del 2005, anzi, ha escluso di potere impiegare la legge di esecuzione della CEDU quale parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale. Invero, la dichiarazione di incostituzionalità delle leggi successive incompatibili con gli obblighi internazionali di origine pattizia dovrebbe comunque valere come rimedio residuale, cui ricorrere solo nei casi, estremi, in cui il conflitto tra precetti normativi non sia risolvibile in via ermeneutica, mediante l'interpretazione del diritto interno in senso conforme agli impegni internazionali dello Stato o mediante l'applicazione del criterio di specialità. Cfr. B. Conforti, *op. cit.*, p. 302 e ss.; G.F. FERRARI, *op. cit.*, p. 1854; P. DE STEFANI, *Gli obblighi internazionali, tra Corte costituzionale Corte di Giustizia*, in *forumcostituzionale.it*, 27/5/2003. Qualora il contrasto tra norme non possa essere così composto, non resterebbe, al giudice ordinario, altra via che la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale, perché si pronunciasse al riguardo. Qualora si attribuisse, invece, alle norme interne di adattamento la qualità di fonti atipiche dotate di forza passiva rinforzata, si ammetterebbe la possibilità per il giudice ordinario di dichiararne sempre la prevalenza sulle leggi successive, con un conseguente potere di disapplicare queste ultime, secondo moduli che paiono andare ben al di là del sistema costituzionalmente prefigurato, intaccando oltre misura ruolo e compiti della Corte costituzionale stessa. *Nulla quaestio* per la possibilità, nel caso inverso, che le leggi di esecuzione dei trattati internazionali prevalgano sulle leggi preesistenti, senza bisogno che il giudice ordinario debba rivolgersi di volta in volta alla Corte costituzionale per farne valere la illegittimità costituzionale sopravvenuta. Si tratterebbe, infatti, dell'applicazione normale del criterio cronologico. Pare, in sostanza, doversi escludere che le norme interne di adattamento assumano, nel sistema delle fonti, un rango costituzionale: esse saranno pienamente soggette, al pari di ogni altra legge ordinaria, al rispetto della Costituzione. Il limite degli obblighi internazionali, infatti, opera nei confronti del legislatore ordinario, statale e regionale, ma non di quello costituzionale, e tale vincolo verrà logicamente meno in ogni ipotesi di estinzione della fonte pattizia che lo ha fatto scaturire. Cfr. G. FALCON, in AA.VV., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 160.

²¹ Sull'interpretazione del comma 1 dell'art. 117, la Corte costituzionale si è pronunciata con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007. La fattispecie sottoposta all'esame del giudice delle leggi riguardava la legittimità della disciplina dell'indennità di espropriazione

Guardando, poi, specificamente alla questione del ruolo delle Regioni nella fase discendente degli accordi internazionali, possono utilizzarsi, *a contrario*, gli argomenti teorici, che, in passato, erano serviti a suffragare, in sede dottrinarica e giurisprudenziale, i limiti regionali dinanzi alle norme internazionali pattizie.

e dell'occupazione acquisitiva, ritenuta in contrasto, come, per vero, già rilevato dalla Corte di Strasburgo, con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. Giudicando sul punto, però, la Corte ha pronunciato delle affermazioni che assumono una portata generale, estendendo la loro valenza all'assetto complessivo dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale pattizio. La Corte, infatti, assume, nelle predette sentenze, la parametricità del diritto internazionale rispetto alla legislazione interna: rilevando, nel caso di specie, il contrasto delle disposizioni di diritto interno impugnate con gli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, essa nega che i giudici nazionali possano disapplicare le norme interne in contrasto con il sistema CEDU, come pure era stato sostenuto da una parte della dottrina e alcuna giurisprudenza di merito e di legittimità. Ciò perché le norme della CEDU, in quanto norme internazionali pattizie, hanno una efficacia diversa da quella propria delle norme comunitarie, che, sole, producono effetti diretti, tramite l'art. 11 Cost., nell'ordinamento interno. Da tali effetti diretti discende il potere dei giudici nazionali di disapplicare le norme interne incompatibili con quelle dell'Unione Europea. Tale impostazione, per il giudice delle leggi, è confermata dalla formulazione letterale dell'art. 117, primo comma, Cost., che distingue i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario dagli obblighi internazionali, laddove solo i primi comportano una vera e propria cessione di sovranità (sentenza n. 348, punto 3.3 del *considerato in diritto*). La stessa Corte ricorda che, mentre prima della riforma del 2001 era pacifico che gli accordi internazionali assumessero nell'ordinamento interno la forza e il rango delle fonti ordinarie per il cui tramite si realizzava l'adattamento, tale ricostruzione non può più essere accolta, dato che «il nuovo testo dell'art. 117 Cost. rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto alle leggi ordinarie successive», con il risultato che gli eventuali contrasti tra norme interne successive e norme internazionali pattizie non generano problemi di successione delle leggi nel tempo, ma questioni di legittimità costituzionale. Ciò per l'eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (sent. 348, punto 4.3 del *considerato in diritto*; sentenza n. 349, punti 6.1 e 6.2 del *considerato in diritto*). Quest'ultima disposizione, secondo la Corte, non può essere ritenuta «una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti (in particolare gli artt. 10 e 11)» e non opera soltanto nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni, ma riguarda ogni tipo di potestà legislativa interna (punto 4.4 del *considerato in diritto*). Svolgendo il suo ragionamento, la Corte precisa che le norme internazionali pattizie sono da inquadrarsi nella composita categoria delle fonti interposte, valendo esse a rendere concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost.; ma, a loro volta, esse, non acquistando il rango di norme costituzionali, sono soggette al controllo di legittimità costituzionale (sentenza n. 348, punto 4.7 del *considerato in diritto*). Tali norme, per potere integrare il parametro costituzionale di cui all'art. 117 Cost. devono essere, in altri termini, conformi a Costituzione, con un vincolo che si estende ad ogni profilo di costituzionalità, dunque senza

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

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

Ciò, peraltro, sottende ulteriori, importanti, implicazioni: se si pone mente al fatto che il limite degli obblighi internazionali era stato fondato,

che tale conformità si limiti ai soli principi e diritti fondamentali, come invece accade per le norme comunitarie. Ciò per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione: nel caso in cui una norma interposta risulti in contrasto con una norma costituzionale la Corte ritiene di dovere dichiarare "l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano", sulla base di "un ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta nelle altre disposizioni costituzionali" (sent. n. 348, punto 4.7 del *considerato in diritto*). Come è stato evidenziato fin dai primi commenti, la Corte costituzionale, attribuendo agli obblighi internazionali una valenza immediatamente subcostituzionale, aderisce, forse, ad una interpretazione letterale dell'art. 117, comma 1, Cost. Se, però, si pone mente ad una lettura sistematica della stessa disposizione, l'asserita parametricità degli obblighi internazionali si pone in termini problematici riguardo agli accordi stipulati in forma semplificata, cioè conclusi dal Governo senza alcun passaggio parlamentare: si rischia, infatti, di vincolare l'attività legislativa al rispetto di un parametro di legittimità formatosi senza intervento alcuno del Parlamento. Al riguardo, cfr. T. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, cit.; v. anche A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, cit.; C. ZANGHÌ, *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo e interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, cit.

nel senso sopra chiarito, sul presupposto del discrimine tra sovranità dello Stato e autonomia delle Regioni, si intende come la revisione costituzionale abbia voluto introdurre un rapporto di tendenziale paritarietà, non solo tra legge statale e legge regionale quali fonti del diritto, ma, sembrerebbe, tra Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e, per quel che qui interessa, internazionale, nell'ottica multilivello di cui all'art. 114 Cost.

Si è già detto, riguardo a quest'ultimo, come, stando alla lettura che ne ha dato la Corte costituzionale²², il pluralismo istituzionale così prefigurato non vuole significare una totale equiparazione funzionale del ruolo degli enti che compongono la sostanza repubblicana: lo Stato rimane, infatti, il soggetto deputato alla cura delle istanze connesse all'unitarietà dell'ordinamento, e ciò giustifica sia la riserva ad esso della politica estera nazionale, sia la titolarità in capo ai suoi organi dei poteri sostitutivi, strumenti volti a scongiurare che, anche nel campo dei rapporti internazionali, la nuova articolazione delle competenze regionali possa avere delle ricadute negative sul piano delle relazioni politiche o della responsabilità giuridica dinanzi alla comunità delle nazioni.

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

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

Ne discenderebbe, in particolare, la possibilità di un adattamento regionale dei trattati: alle Regioni, in altri termini, dovrebbe riconoscersi la possibilità di adottare leggi regionali immediatamente attuative di patti internazionali, o contenenti un ordine di esecuzione valevole, naturalmente, per il singolo ambito territoriale²³.

²² Cfr., in particolare, la sentenza n. 274 del 2003. Al riguardo v., sopra, cap. I, nota n. 40.

²³ Cfr., in tal senso, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit., p. 913 e ss.; e G.F. FERRARI, G. PARODI, *Stato e*

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

La potestà delle Regioni di adottare norme di attuazione immediata, o contenenti l'ordine di esecuzione, parrebbe comunque ammissibile anche in relazione ai trattati stipulati dallo Stato, la cui esecuzione incida sulle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni²⁴. Se ciò non si ammettesse, infatti, se ne avrebbe un pericoloso ritorno al passato, secondo prassi applicative fondate su premesse teoriche che non paiono più compatibili con il nuovo assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni.

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

Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale, cit., p. 463 e ss. Voci contrarie ad una simile prospettiva sono emerse, invece, dalla dottrina internazionalistica, che, forse preoccupata di garantire le ragioni di un'immediata e uniforme attuazione del diritto internazionale pattizio più che quelle dell'evoluzione interna del regionalismo italiano, rimane legata al sistema che fa passare l'adattamento attraverso il tramite necessario dell'intervento statale. In tal senso, tra gli altri, B.CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 344, e A. CASSESE, *Diritto internazionale*, I, *I lineamenti*, Bologna, 2003, p. 274 e ss. Non si può omettere, d'altro canto, di precisare che, in una prospettiva di stretto diritto internazionale, non rilevano le modalità di esecuzione dei trattati disposte all'interno di ciascun ordinamento nazionale, prendendosi, semmai, in considerazione l'aspetto finale di tale procedimento, ossia il risultato che consista nell'attuazione soddisfacente degli impegni internazionalmente assunti.

²⁴ In tal senso F. SORRENTINO, *Regioni, Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, cit., secondo cui il nuovo testo costituzionale avrebbe eliminato «la connessione che la prassi e la dottrina avevano individuato tra il momento della formazione e quello della esecuzione dei trattati, allorché riconoscevano la competenza statale all'emanazione della legge o dell'ordine di esecuzione anche nelle materie appartenenti alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni». Il 5° comma dell'art. 117, in questa prospettiva, affiderebbe alla legislazione regionale l'attuazione e l'esecuzione dei trattati in tutte le materie non-statali.

2.1 Segue. *Obblighi internazionali ed esecuzione degli accordi secondo le disposizioni attuative contenute nella legge n. 131 del 2003. La giurisprudenza costituzionale sul punto.*

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

L'art. 1, comma 1, precisa, infatti, che sono idonei a vincolare la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, ex art. 10 Cost., gli accordi di reciproca limitazione della sovranità, ex art. 11 Cost., l'ordinamento comunitario e i trattati internazionali.

Una prima formulazione di tale disposizione faceva, invero, riferimento ai trattati che fossero stati ratificati a seguito di legge di autorizzazione²⁵, cosa che, invero, avrebbe ridotto la portata innovativa dell'art.

²⁵ Il riferimento testuale ai trattati internazionali «ratificati a seguito di legge di autorizzazione» è stato, invero espunto, secondo quanto riferisce R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e della legge "La Loggia"*, in *federalismi.it*, n. 12/2003, par. 3, «nel corso dell'esame alla Camera [...] su indicazione del Governo, che ha presentato un emendamento in tal senso, rilevando come non si potessero escludere dai vincoli internazionali al "potere estero" regionale i cosiddetti accordi internazionali stipulati in forma semplificata, che entrano in vigore all'atto della firma, senza necessità di successiva ratifica, e che vincolano comunque la *Repubblica* quale soggetto di diritto internazionale, a prescindere da quale sia l'ente che conclude l'accordo (Stato, Regione o Provincia autonoma), imponendone la conseguente attuazione ed esecuzione anche in assenza di ordine di esecuzione». L'Autore ricorda, inoltre, che «Si era poi rilevato il rischio che [...] si sarebbe potuta verificare una situazione per la quale una regione o una provincia autonoma avrebbe potuto pretendere di adottare una legge contrastante con un trattato stipulato dall'Italia in forma semplificata. Di conseguenza da un lato la normativa regionale avrebbe comportato per lo Stato una responsabilità sul piano internazionale per la violazione del trattato, dall'altro lato quelle disposizioni sarebbero risultate comunque valide alla stregua dell'ordinamento italiano, perché non avrebbero violato alcun limite». Di contrario avviso altra parte della dottrina, secondo cui gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, comma 1, andrebbero intesi solo con riferimento ai trattati ratificati a seguito di legge parlamentare di autorizzazione: se l'art. 80 Cost. impone, infatti, tale legge per i trattati che comportano modificazioni di leggi, *a fortiori* l'intervento parlamentare dovrebbe rendersi necessario per i trattati idonei a vincolare la legislazio-

117 comma 1, poiché ne avrebbe, in sostanza, limitato il significato ai soli trattati che, ex art. 80 Cost., sono geneticamente indirizzati ad incidere su materie tipicamente statali. Inoltre, stante la prassi per cui la legge che autorizza la ratifica detta, contestualmente, anche l'ordine di esecuzione, ne sarebbe risultato menomato il collegamento con la competenza regionale ad eseguire direttamente gli obblighi internazionali ricadenti nelle materie di propria competenza.

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

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

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

La Corte ha puntualizzato, infatti, che la norma costituzionale di cui al comma 5 dell'art. 117 Cost. va correttamente interpretata anche con riferimento agli accordi conclusi dallo Stato in forma semplificata (i cui effetti, cioè, si producono con la sottoscrizione delle parti contraenti, senza che sia necessario un procedimento di ratifica), anziché ai soli accordi ratificati ai sensi dell'art. 80 Cost.²⁶.

Per il resto, il citato art. 6 della l. n. 131, affermando che, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome provvedono di-

ne futura. In tal senso andrebbe interpretato anche l'art. 1, comma 1, della legge La Loggia. Cfr. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale*, cit.; T. GROPPI, *Attuazione o revisione del Titolo V?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 399.

²⁶ Cfr. la sentenza n. 379 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4161 e ss.

rettamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali, ripropone testualmente l'endiadi attuazione – esecuzione, che, già presente nella formulazione dell'art. 117, quinto comma, Cost., aveva suscitato non pochi problemi interpretativi²⁷; il legislatore statale, dunque, ha omesso di introdurre gli opportuni chiarimenti sul punto.

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

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

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

Ne deriverebbe, però, un contrasto insanabile con il sistema dell'adattamento alle norme internazionali pattizie, così come si è consolidato alla luce delle norme costituzionali e della prassi applicativa²⁸.

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

L'art. 8 suddetto, infatti, riguarda l'attuazione dell'art. 120 Cost., relativamente ai casi di negligenza o inerzia dell'amministrazione regiona-

²⁷ Circa la formulazione dell'art. 117, quinto comma, infatti, non è del tutto chiaro cosa il legislatore abbia voluto esattamente intendere con l'espressione «attuazione ed esecuzione». Poiché sarebbe oltremodo riduttivo ritenere che si tratti soltanto di un'endiadi, pare potersi affermare che, mentre l'«attuazione» concerne le operazioni strumentali alla prima immissione delle norme internazionali pattizie nell'ordinamento interno, attraverso le procedure atte ad attribuirvi valore giuridico nel sistema nazionale, l'«esecuzione» dovrebbe intendersi, invece, con riferimento ad un'eventuale attività ultronea, finalizzata, una volta che gli accordi siano stati formalmente introitati nell'ordinamento interno, a garantirne l'attuazione piena attraverso l'adozione di tutte le misure legislative o amministrative, statali o regionali, all'uopo necessarie.

²⁸ Cfr., sopra, nota n. 7.

le²⁹; ne discende, dunque, l'applicazione di una disposizione relativa a situazioni di inadempienza amministrativa ad una materia che, stante l'art. 117, comma 5, dovrebbe collocarsi nell'area tipica di esercizio della funzione legislativa, con il duplice, negativo effetto per cui, mentre si assoggettano ad una medesima disciplina istituti oggetto di due previsioni costituzionali distinte, si priva l'art. 117, comma 5, di una parte significativa del suo specifico contenuto³⁰.

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

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

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

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

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

²⁹ La dottrina prevalente riferisce il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. all'ambito delle funzioni amministrative. Nell'amplissima letteratura cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 175 e ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 235 e ss.; C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1357 e ss.; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi unificanti del sistema costituzionale italiano*, cit., p. 252.

³⁰ Cfr. P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni*, cit., p. 568.

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

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

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

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

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

Un primo ordine di problemi si riconnette, innanzitutto, alla definizione dell'ambito materiale di riferimento. Il legislatore costituzionale del 2001, infatti, ha introdotto un controverso parallelismo tra competenze interne e competenze esterne, introducendo, all'art. 117, comma 3, Cost., i «rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni», e il «commercio con l'estero» come materie di potestà concorrente. Di questa com-

petenza legislativa, però, appare estremamente difficile individuare l'oggetto esatto, distinguendolo dagli ambiti già assegnati al comma 5, che attribuisce alle Regioni la potestà di attuare ed eseguire, adottando, se del caso, disposizioni normative, gli accordi internazionali, e al comma 9, per cui le Regioni possono direttamente stipulare accordi e intese nelle materie di propria competenza, nei casi e con le forme disciplinate con legge dello Stato.

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

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

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

Una prima ricostruzione pone l'accento sul parallelismo³¹ che caratterizza la previsione posta all'apertura dell'elenco di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., con quella che, invece, dà l'*incipit* all'elenco delle competenze esclusive dello Stato ex art. 117, comma 2. Specularmente, cioè, alla riserva statale della politica estera e delle relazioni internazionali dello Stato, il legislatore avrebbe formulato la concorrenza dello Stato e delle Regioni nell'ambito dei rapporti internazionali di queste ultime, volendo, con ciò, evidenziare la differenza ontologica tra l'una e l'altra situazione.

³¹ Così G. FALCON, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, p. 149, il quale aggiunge che l'oggetto della potestà legislativa concorrente sarebbe da individuarsi nella disciplina dei casi e delle forme di conclusione degli accordi e delle intese regionali ex art. 117 Cost., comma 9, in relazione ai quali, dunque, la legge statale dovrebbe limitarsi a porre norme soltanto di principio.

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

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

Ciò costituisce, però, secondo quanto la dottrina aveva avuto modo di puntualizzare già prima della revisione costituzionale del Titolo V³², la sovrapposizione di due piani diversi dell'autonomia regionale: le relazioni estere non identificano, infatti, una materia esattamente individuabile quanto all'oggetto dell'azione, essendo tale oggetto insuscettibile di una determinazione preventiva e astratta. Esse integrano, piuttosto, le forme complessive di esercizio delle funzioni regionali, che vengono in rilievo ogniqualvolta gli interessi che vi sono sottesi rechino una rilevanza esterna, e, dunque, richiedano di manifestarsi attraverso atti dotati di efficacia ultraterritoriale.

Si tratterebbe, dunque, non di un ambito materiale distinguibile dal punto di vista dell'oggetto dell'azione, ma della proiezione ultraregionale delle attribuzioni interne, rilevanti più che altro sotto il profilo della procedura, cioè delle modalità e delle sedi istituzionali attraverso cui le Regioni gestiscono concretamente le loro relazioni estere, oltre che dell'efficacia degli atti posti in essere.

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

³² Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 68 e ss., e, ID., *Titolo V e potere estero delle Regioni: i vestiti nuovi dell'imperatore*, cit., p. 709 e ss. Concordano con tale impostazione anche A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 168 e ss., e A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e «potere estero»*, cit., p. 2 e ss.

Questa interpretazione ha il pregio di eliminare ogni commistione tra procedimenti e contenuti dei rapporti internazionali delle Regioni: i primi disciplinati nell'ambito della potestà concorrente, i secondi rimessi alle modalità tipiche della potestà concorrente o residuale, a seconda del loro oggetto materiale. Si eviterebbe, così, il rischio che l'internazionalizzazione degli interessi affidati alla cura delle Regioni comporti lo svuotamento della potestà residuale; questo effetto si determinerebbe, infatti, laddove oggetti ricompresi nel campo proprio di quest'ultima, per il fatto di essere coinvolti in azioni dotate di efficacia esterna, fossero attratti alla sfera, invece, della concorrenza tra Stato e Regioni nell'esercizio della funzione legislativa³³.

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

Non si chiarisce bene, invece, se e in che modo la suddetta competenza concorrente, riguardante gli aspetti istituzionali e procedurali, debba correlarsi con la riserva alla legge statale della disciplina dei casi e delle forme della stipulazione degli accordi e delle intese ex art. 117 Cost., comma 9³⁴.

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

³³ Tale rischio è stato paventato da molti tra coloro che hanno commentato la nuova disciplina del potere estero delle Regioni: cfr., in particolare, A. RUGGERI, *Note minime "a prima lettura" a margine del disegno di legge "La Loggia"*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2002, p. 200, secondo cui il pericolo è che «porzioni consistenti (e col tempo crescenti) delle aree materiali rimesse alla potestà piena o residuale delle Regioni siano attratte e finiscano fatalmente col ricadere nei campi di potestà ripartita».

³⁴ Secondo alcuni Autori tale riserva riguarderebbe i soli principi, poiché la disciplina dei casi e delle forme sarebbe ricompresa nella competenza concorrente in materia di rapporti internazionali delle Regioni, intesa, appunto, in chiave procedurale. In tal senso G. FALCON, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Il diritto regionale, dopo le riforme*, cit., p. 149.

con i connessi profili di responsabilità, giustificano, infatti, la predisposizione di cautele idonee a prevenire gli inconvenienti politici in cui lo Stato potrebbe incorrere se il potere estero regionale non fosse esercitato entro opportuni limiti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'intervento combinato dello Stato e delle Regioni, inoltre, potrebbe in qualche modo servire a prefigurare, come peraltro auspicato dalla dottrina³⁵, delle proficue abitudini collaborative, supplendo, seppure in una

³⁵ Sostanzialmente questa, seppure con diversità di accenti, la prospettiva delineata da A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero"*, cit., par. 5, il quale prefigura una dinamica di funzionamento del potere estero nelle materie di competenza concorrente, esattamente speculare alle caratteristiche tipiche di quel tipo di potestà legislativa. In tal senso, l'Autore ravvisa come «maggiormente adeguato alle esigenze di promozione dell'autonomia un esito che veda gli accordi fatti dallo Stato ed incidenti sulle materie regionali conformarsi...quali meri "accordi-quadro", coi quali pertanto lo Stato si limiti ad obbligarsi unicamente quanto agli obiettivi ma si rimetta in ordine ai mezzi da apprestare per il loro conseguimento alle determinazioni specificamente poste in essere dalle Regioni (e solo "sussidiariamente", eccezionalmente dallo Stato stesso). Accordi-quadro che, quanto meno laddove ricadenti su materie di potestà ripartita, dovrebbero [...] venire alla luce col concorso delle Regioni». Tali accordi, per il medesimo Autore, dovrebbero dotarsi «allo stesso modo delle leggi-quadro, di una parte inderogabile e di un'altra invece suscettibile di essere in ogni tempo rimossa da norme regionali, siano o no precedute da accordi fatti dalla Regione stessa e disposti appunto all'attuazione di questi ultimi [...]».

forma ancora embrionale, a quella assenza di procedure partecipative nella fase ascendente dei trattati stipulati dallo Stato, che si è già segnalata come la lacuna più macroscopica nel controverso assetto del potere estero secondo il nuovo art. 117 Cost.

In questo senso, forse, potrebbe essere letta la previsione di cui all'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003, che, nel dare attuazione al nono comma dell'art. 117 Cost., non fornisce argomenti di chiarificazione del problema, assoggettando gli accordi regionali ai limiti costituiti, oltre che dalla Costituzione, dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali, dalle linee e dagli indirizzi della politica estera italiana, e dai principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato ove si tratti di accordi vertenti sulle materie di cui all'art. 117, terzo comma.

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

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

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

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

Eventuali sconfinamenti del potere estero regionale nell'ambito della sfera di competenza materiale esclusivamente assegnata allo Stato si porrebbero, infatti, al di fuori di ogni legittimazione costituzionale, poiché, in radice, non troverebbero più rispondenza nelle ragioni sottese alla

articolazione multilivello del potere, articolazione che l'ordinamento ha espressamente riconosciuto come il nuovo substrato repubblicano.

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

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

Infatti, non è pensabile, alla luce del disposto costituzionale, che la stipulazione di un accordo internazionale da parte dello Stato precluda alle Regioni la possibilità, a loro volta, di stringere accordi esteri vertenti sul medesimo oggetto, purché, ovviamente, ciò rimanga nei limiti, anche procedurali, stabiliti dalla legge n. 131 del 2003³⁶.

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

Con ciò la legge n. 131 del 2003 ribadisce, ove ve ne fosse stato il bisogno, la necessità che la politica estera italiana rimanga conformata ai canoni minimi di uniformità legati alla soggettività internazionale dello Stato unitario, puntualizzando ulteriormente un parametro di costituzionalità del potere estero regionale, che, per vero, in quanto immanente alle caratteristiche sistemiche dell'ordinamento, era già stato evidenziato dalla Corte costituzionale con riguardo alle iniziative esterne delle Regioni adottate sotto la vigenza del testo costituzionale originario³⁷.

La disciplina attuativa non incide, invece, sulla capacità di determinazione delle Regioni relativamente all'attribuzione delle competenze interne a stipulare gli accordi e le intese: si tratta, infatti, di una questione connessa alle scelte relative alla forma di governo, che l'art. 122 Cost. rimette alla potestà statutaria³⁸.

³⁶ In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale. Cfr. la sentenza n. 285 del 2005, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 2667 e ss.

³⁷ V., per tutte, la sentenza n. 53 del 1996, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 372 e ss.

³⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2054 e ss.

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

Nonostante l'ultimo comma dell'art. 117 Cost. riconosca alle Regioni il potere di concludere «accordi con Stati esteri o intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato», molte voci si sono levate a sostenere un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame, intesa come volta a costituzionalizzare la possibilità che gli enti substatali svolgano un'attività di tipo meramente preparatorio degli accordi posti in essere dallo Stato³⁹, o, al più, come mero recepimento formale delle possibilità di azione esterna che erano già state riconosciute alle Regioni.

Certo, non pare potersi negare che le Regioni possano continuare a porre in essere attività promozionali e di rilievo internazionale, altrimenti si arriverebbe alla conseguenza paradossale di intendere la riforma del 2001 come peggiorativa rispetto alle ricostruzioni elaborate nel corso del tempo in sede dottrina e giurisprudenziale⁴⁰. Ciò non significa, però, che si debba ritenere esaurita nelle predette forme la portata effettiva del nuovo art. 117⁴¹, poiché il conferimento alle Regioni del potere di stipulare accordi ed intese sembra recare una naturale potenzialità espansiva, capace di andare ben oltre i limiti di quanto dottrina e giurisprudenza erano giunte ad ammettere in assenza di una base costituzionale espressa.

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

Anche in questo caso pare utile ricorrere ad un'analisi fondata sul raffronto con la prassi effettuale che si era sedimentata prima della riforma, poiché è sul quel retroterra che le nuove disposizioni si innestano; ed è, appunto l'esperienza pregressa che fornisce parametri ineludibili di orien-

³⁹ In tal senso, tra gli altri, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., spec. p. 228 e ss.; F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, cit., p. 709 e ss.

⁴⁰ Cfr., al riguardo, A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., pp. 58-60.

⁴¹ V. A. ANZON, *I poteri delle Regioni, dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 23 e ss.

tamento ad interpreti ed operatori del diritto. Inoltre, è proprio dalla comparazione con le ricostruzioni precedenti che, forse, possono emergere con più evidente nettezza gli elementi innovativi introdotti nel 2001.

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

In un'ottica che trovava un caposaldo irrinunciabile nel principio del monopolio statale nella stipulazione dei trattati, alle Regioni rimaneva assolutamente preclusa la conclusione di veri e propri accordi internazionali⁴²: si negava, infatti, categoricamente, che esse potessero intrattenere rapporti dotati di efficacia giuridica con Stati esteri, cioè con enti dotati di piena soggettività internazionale.

Nonostante questo, alle istituzioni regionali fu consentito, con aperture gradualmente, di compiere con soggetti esteri atti negoziali⁴³, che, pur non identificando fattispecie di accordi internazionali, si inquadravano nell'ambito della cooperazione transfrontaliera di cui alla legge n. 948 del 1984 (ove si faceva testualmente riferimento ad «accordi e intese»), della cooperazione interregionale avviata nell'implementazione di programmi comunitari, o delle «intese» che, in senso generico, venivano comunque consentite come atti bilaterali non impegnativi alla stregua del diritto internazionale pubblico, in quanto privi dei requisiti di sostanza e forma degli accordi in senso proprio, e, pertanto rimessi più che altro alla disciplina del diritto pubblico interno⁴⁴.

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

⁴² Nonostante qualche posizione minoritaria, che giungeva ad ammettere la possibilità di accordi stipulati dalle Regioni nelle materie di propria competenza, previo assenso degli organi centrali, prevaleva nettamente, in dottrina, la posizione contraria. Tra coloro che ammettevano la possibilità di accordi regionali A. AZZENA, *Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra Regioni a Statuto speciale ed enti autonomi territoriali stranieri*, in *Le Regioni*, 1983, p. 1148 e ss. Per la tesi contraria v., invece, nell'ampissima letteratura, L. CONDORELLI, *Le Regioni a statuto ordinario*, cit.; e S. M. CARBONE, *Relazioni internazionali, normativa comunitaria e poteri delle Regioni*, in *Diritto e società*, 1981, p. 71 e ss.

⁴³ Cfr. S. BARTOLE, *Negoziazioni regionali all'estero*, cit., p. 624 e ss.

⁴⁴ Cfr. L. CONDORELLI, F. SALERNO, *Le relazioni transfrontaliere*, cit.

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

In tal senso non pare vi possano essere dubbi, ove si abbia riguardo al fatto che, se è vero che spesso il termine «accordo» è adoperato per indicare, genericamente, l'esito, comunque qualificato, di un'attività di tipo pattizio, è altrettanto vero che con esso ci si riferisce, in ogni caso, ad atti che, pur essendo suscettibili di una qualificazione più precisa, producono effetti vincolanti per i soggetti del diritto internazionale⁴⁵.

Del resto, la dottrina internazionalistica ha da tempo focalizzato la differenza ontologica e di regime giuridico tra le attività pattizie che possono ricondursi alla categoria delle intese, e quelle che, invece, vanno sotto il nome di accordi⁴⁶.

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

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

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

Gli accordi con Stati esteri, invece, identificano atti che, nei casi e nelle forme previsti dalle leggi dello Stato, preordinate alla garanzia del-

⁴⁵ Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 62, secondo cui l'accordo internazionale costituisce «l'unione o meglio l'incontro delle volontà di due o più Stati, dirette a regolare una determinata sfera di rapporti riguardanti questi ultimi».

⁴⁶ Cfr. E. SCISO, *I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 65 e ss.

la coerenza delle iniziative regionali con la politica estera nazionale, sono retti dal diritto internazionale.

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

Ad ulteriore riprova di ciò può essere ricordato che, prima della revisione costituzionale, il termine «accordo», tranne alcuni casi assolutamente sporadici ed in relazione ai quali si rilevò immediatamente l'incongruità lessicale delle relative formulazioni⁴⁷, non aveva trovato applicazione nella definizione delle attività estere delle Regioni, a differenza, invece, di quanto può dirsi a proposito delle intese⁴⁸.

La dizione letterale dell'art. 117 Cost., ripartisce la possibilità di concludere accordi esteri tra lo Stato e le Regioni, quali enti che, ciascuno nei rispettivi ambiti materiali di competenza, con modalità diverse e con diversi limiti, concorrono a comporre la sovranità repubblicana⁴⁹.

⁴⁷ Si parla di “accordi e intese” nella legge n. 948 del 1984 sulla cooperazione transfrontaliera, agli artt. 3, 4 e 6, specularmente alla Convenzione di Madrid, che, mentre nel Preambolo contempla soltanto gli accordi tra Stati, successivamente, agli artt. 1, 2, 3, 8, menziona sia gli accordi, sia le intese tra le autorità territoriali subnazionali.

⁴⁸ Circa la distinzione tra “intese” ed “accordi” nell'art. 117 Cost., è stata richiamata la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 (ratificata in Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112). La Convenzione, in realtà, si occupa degli atti negoziali interstatali, che, di volta in volta, assumono la veste dei trattati o degli accordi. Secondo la terminologia della Convenzione di Vienna, per “trattato” si intende la manifestazione di volontà consensuale, avente rilievo giuridico internazionale, tra Stati o Organizzazioni internazionali; per “accordo” deve invece intendersi una manifestazione di volontà consensuale, produttiva di effetti giuridici, fra soggetti di cui almeno uno è uno Stato. Le intese, come manifestazioni di volontà consensuale, produttiva di effetti giuridici, tra enti nessuno dei quali costituisce uno Stato, sono state previste per la prima volta solo dalla Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera. Sulla distinzione tra trattati, accordi e intese alla luce della Convenzione di Vienna, e sulla problematica relativa all'applicabilità della predetta Convenzione agli accordi conclusi dalle Regioni, v. P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, cit., e M. BUQUICCHIO, *La “nuova” disciplina delle intese delle Regioni con enti territoriali esteri*, in ID. (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, p. 185 e ss.; Cfr. anche B. CARAVITA, *La Costituzione*, cit., pp. 118-19.

⁴⁹ Cfr., sopra, cap. 1, parr. 1 e 3.

La nuova disciplina costituzionale incide, quindi, non già sulla questione della soggettività internazionale, ma sulla competenza a stipulare⁵⁰, riconoscendo alle Regioni, in virtù del loro ruolo sistemico nell'ordinamento, la capacità di esprimere validamente decisioni politiche anche mediante attività che abbiano una dimensione internazionale.

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

In altri termini, deve escludersi che le Regioni possano concludere accordi idonei a produrre, modificare, o estinguere norme giuridiche internazionali, poiché tale capacità rimane nel dominio del diritto internazionale, ed ai soggetti dell'ordinamento internazionale medesimo è riservata⁵¹.

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

In un contesto ordinamentale in cui lo Stato, titolare esclusivo della politica estera, è l'unico responsabile sul piano internazionale degli accor-

⁵⁰ La distinzione tra "capacità internazionale" che identificherebbe la titolarità della soggettività di diritto internazionale, e "competenza a concludere", trova esplicito fondamento nell'art. 6 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Al riguardo cfr., sopra, cap. 2, par. 2.

⁵¹ Le articolazioni territoriali interne agli Stati non sono soggetti del diritto internazionale. Tali enti hanno, semmai, dei margini più o meno ampi e significativi di autonomia nella gestione delle relazioni esterne, che possono anche coincidere con il riconoscimento formale della competenza a stipulare accordi con Stati terzi, ma, pur sempre, sotto il controllo dei governi centrali in vista dell'unità della politica estera. Cfr., *amplius*, sopra, cap. 2. Non costituisce eccezione rispetto a questo stato delle cose, il fatto che abbiano partecipato alle Nazioni Unite, quali membri originari, l'Ucraina e la Bielorussia, all'epoca repubbliche federate dell'URSS, e l'India, all'epoca ancora *dominion* britannico, poiché si trattò di fatti originati da motivazioni di ordine squisitamente politico. Si può anche ricordare che, nell'ambito della Conferenza convocata a Vienna per l'adozione della Convenzione sul diritto dei trattati, la proposta di riconoscere la capacità di concludere accordi anche agli Stati membri di ordinamenti federali, fu respinta dalla Conferenza in seduta plenaria. Sul punto, v. *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, 2ème session, document official*, New York 1970, p. 18.

di stipulati, le Regioni non hanno la soggettività internazionale e non possono porre in essere veri e propri trattati internazionali⁵².

Se, però, si muta il registro, passando dal piano del diritto internazionale a quello costituzionale interno, in coerenza con la logica complessiva che ha ispirato la riforma del 2001, il nuovo testo costituzionale riconosce espressamente alle Regioni la facoltà di impegnare la propria volontà attraverso accordi contrattati con Stati esteri, imputabili alla soggettività, capacità, e responsabilità internazionale dello Stato, e, pertanto, da concludere nel rispetto degli indirizzi generali della politica estera nazionale, e nel rispetto delle forme e dei casi previsti dal legislatore statale⁵³.

4.1 Segue. *Gli accordi delle Regioni tra l'art. 117, comma 9 Cost. e le disposizioni attuative contenute nella legge n. 131 del 2003*

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

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

Sotto il profilo contenutistico, la citata legge, all'art. 6, comma 3, scandisce la tipologia degli accordi regionali facendo riferimento ad «accordi ese-

⁵² Anche se nel linguaggio del diritto internazionale non è infrequente l'uso del termine "accordi" per denotare fattispecie qualificabili come trattati in senso proprio, pare scontato che la potestà di stipulare trattati non possa ritenersi inclusa nella configurazione costituzionale del potere estero delle Regioni. La stipulazione dei trattati, infatti, è presa in considerazione dalla Costituzione in tutt'altro senso, e, per il valore politico che essi rivestono, circondata da particolari cautele anche sul piano della ripartizione dei ruoli affidati ai diversi organi costituzionali.

⁵³ Ritengono che l'ultimo comma dell'art. 117 Cost. abbia fondato un vero e proprio *treaty making power regionale*, seppure entro i limiti suddetti, e senza che se ne possa trarre una scomposizione della soggettività internazionale dello Stato, non raggiunta, per vero, neanche nelle esperienze di esercizio del potere estero da parte degli Stati membri di Stati federali, P. BILANCIA, *Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali?*, cit., e, ID., *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, cit.; E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali*, cit., spec. pp. 14-18; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 118 e ss.; F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni*, cit., p. 722; e A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., spec. pp. 54-57.

cutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale».

Si tratta, invero, di formulazioni che presentano, a loro volta, un certo tasso di genericità, ma che, in ogni caso, non hanno mancato di suscitare dubbi e perplessità per le conseguenze riduttive che ne potrebbero derivare nell'esplicazione delle potestà regionali⁵⁴.

Il legislatore ha menzionato, in primo luogo, gli accordi esecutivi ed applicativi, che s'intende debbano riferirsi a preventivi accordi-base stipulati dallo Stato. Certo, non pare potersi mettere in dubbio la legittimità della relativa previsione se si ha riguardo al fatto che non può escludersi che lo Stato, pur nelle materie di competenza regionale, possa concludere accordi internazionali, sovrapponendosi alle Regioni negli stessi ambiti ad esse consentiti ai sensi dell'art. 117, comma 9, ogniqualvolta ciò appaia necessario, o, comunque, opportuno ai sensi delle valutazioni di politica estera che ad esso sono riservate secondo l'art. 117, comma 2, lett. a)⁵⁵. Sarà proprio in riferimento alla politica estera, dunque, che potrà, in sede di prassi, valutarsi il discrimine tra l'invasione statale della competenza regionale, e le dinamiche normali di tutela degli interessi riferibili agli indirizzi politici unitari dell'ordinamento; se si salvaguardassero questi limiti, infatti, dalla correlazione tra accordi-quadro dello Stato ed accordi esecutivi potrebbero trarsi quelle effettualità virtuose che, già, la dottrina aveva ricollegato ad una simile impostazione delle relazioni collaborative in materia di potere estero⁵⁶.

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

⁵⁴ Già prima dell'approvazione definitiva del testo, critiche in tal senso erano state espresse sulla formulazione del disegno di legge da parte di R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, cit., p. 1335; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 565 e ss., F. PALERMO, *La (nuova?) disciplina delle attività estere delle Regioni. L'art. 3 del DDL La Loggia*, in *federalismi.it*, 8 maggio 2002.

⁵⁵ Cfr., per tutti, E. CANNIZZARO, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., pp. 930-931.

⁵⁶ In tal senso A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e «potere estero» delle Regioni*, cit., par. 5.

riferisca la categoria in oggetto agli accordi connessi, in maniera generica ed indeterminata, all'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Per quanto concerne, invece, gli accordi programmatici finalizzati allo sviluppo economico, sociale e culturale, è da ritenere che il legislatore abbia voluto riferirsi all'indicazione, più che di una tipologia ben definita, di un ambito generico di intervento regionale; l'identificazione, infatti, con le attività promozionali, a causa dell'uso di formule lessicali che richiamano la definizione di queste ultime, appare troppo riduttiva, al punto da sfiorare il paradosso.

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

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

Tali obblighi vanno dalla preventiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, che, a loro volta, ne danno comunicazione ai Ministeri competenti, alla comunicazione, poi, dell'eventuale progetto di accordo al Ministero degli affari esteri, che, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferisce i «pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati», con la precisazione che il difetto di tale conferimento determina la nullità dell'accordo.

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

La sanzione di nullità fatta valere dagli organi statali potrebbe, infatti, confliggere con la valutazione del soggetto estero stipulante, che, in buona fede, può ritenere di trovarsi di fronte ad accordi rientranti nella competenza delle Regioni, tali da non richiedere il conferimento espresso dei pieni poteri⁵⁷.

⁵⁷ È stato peraltro sottolineato, al riguardo, come tale specifica previsione superi, in severità, la disciplina posta in materia dal diritto internazionale, ove la violazione del di-

Senza contare che la nullità di un accordo internazionale, a rigore, non potrebbe derivare da una norma di diritto interno⁵⁸.

In una prospettiva di diritto internazionale, invero, il conferimento dei poteri di firma serve (art. 7 della Convenzione di Vienna)⁵⁹ ad individuare il rappresentante di uno Stato per l'adozione o l'autenticazione di un testo di un trattato, o per esprimere il consenso dello Stato ad essere vincolato da un trattato, rendendo nota alla controparte negoziale la persona autorizzata a rappresentarla in una o più fasi del relativo procedimento di formazione⁶⁰.

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

⁵⁸ Invero, l'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati prevede la nullità dei trattati conclusi in violazione di una norma fondamentale sulla competenza a stipulare; la dottrina, però, riferisce l'aggettivo "fondamentale" a norme che, nell'ordinamento costituzionale dello Stato interessato, assumano un ruolo di essenzialità, ruolo che, stante il rango di legge ordinaria, difficilmente si potrebbe riconoscere alla legge n. 131 del 2003.

⁵⁹ Sull'art. 7 della Convenzione di Vienna, v. F. CAPOTORTI, *Il diritto dei trattati secondo la Convenzione di Vienna*, in S.I.O.I., *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Padova, 1969; G. STROZZI, *Il diritto dei trattati*, Torino, 1999, p. 25 e ss.

⁶⁰ È peraltro da rilevare che l'applicazione dell'istituto dei pieni poteri, nella pratica, appare sempre più rarefatta: il più delle volte, infatti, i trattati vengono stipulati dallo Stato italiano senza l'autorizzazione parlamentare, o, anche, senza ratifica, ma anche senza che si sia proceduto al conferimento preventivo dei pieni poteri di firma, essendo considerato sufficiente che la dichiarazione di volontà dello Stato promani dagli organi già competenti in virtù del loro ufficio. Sul punto cfr., per tutti, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 71; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 336. È stato altresì evidenziato che il fatto che l'art. 7 della Convenzione di Vienna non includa le Regioni nell'elenco dei soggetti a favore dei quali la titolarità dei pieni poteri di firma deve ritenersi presunta, è ascrivibile alla circostanza che, all'epoca in cui la predetta Convenzione fu stipulata, non si poneva all'attenzione la questione di un ruolo degli enti substatuali nella conclusione di accordi. Pertanto, il succitato elenco non può ritenersi esaustivo, né tassativo, limitandosi a rispecchiare l'articolazione della funzione estera negli ordinamenti nazionali al momento in cui la Convenzione fu formata. Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 68 e 69.

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

In tal modo, inoltre, viene reciso il collegamento immediato tra il potere delle Regioni di concludere accordi con Stati e la sua base costituzionale espressa: se le Regioni medesime hanno la titolarità originaria del suddetto potere, come la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto⁶¹, appare decisamente ridondante la previsione di un'investitura governativa per il tramite del conferimento dei pieni poteri.

Circa l'obbligo di comunicazione preventiva, esso pare pienamente giustificabile alla luce del limite della politica estera, sul rispetto del quale lo Stato è chiamato a vigilare; meno comprensibile appare, invece, la possibilità, conferita al Ministero dalla medesima disposizione, di «indicare i principi e i criteri da seguire nella conduzione dei negoziati»⁶².

Il Governo ha, in ogni caso, l'ultima parola, nella misura in cui, secondo il successivo comma 5, «Il Ministro degli affari esteri può, in ogni momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità... derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato, e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei Ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione».

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

La condizione necessaria del conferimento dei poteri di firma, a parte l'indebita trasposizione nel diritto interno, serve a ribadire, ove ve ne fosse il bisogno, che il potere estero delle Regioni si iscrive nella soggettività internazionale dello Stato, che rimane unitaria; d'altronde, essa ha

⁶¹ Cfr. la sentenza n. 238 del 2004, su cui, *amplius*, v., *infra*, par. 5.

⁶² Lo stesso art. 6, comma 3, della l. 131/2003, aggiunge che, qualora i negoziati si svolgano all'estero, «le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative».

un significativo risvolto, confermando agli accordi regionali la natura e gli effetti di atti vincolanti lo Stato sul piano delle relazioni internazionali⁶³, che, proprio per la loro dignità, richiedono che le Regioni siano pienamente abilitate a concluderli, proiettando così la propria azione nel consesso della comunità degli Stati⁶⁴.

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

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

Ciò a prescindere dal fatto che il conferimento dei pieni poteri vada inteso in termini di delegazione, di esercizio in forma decentrata di una competenza estera spettante allo Stato, o, come pare preferibile anche secondo la Corte costituzionale⁶⁵, come atto dovuto ai fini dell'esercizio di un potere proprio delle Regioni, ogniqualvolta ne venga accertata la conformità alle condizioni ed ai limiti legislativamente previsti.

Ancora, può rilevarsi come il richiamo, da parte dell'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003 alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trat-

⁶³ Anche la Corte costituzionale ha affermato che è lo Stato ad assumere la responsabilità degli accordi stipulati dalle Regioni, e a portarne le conseguenze sul piano del diritto internazionale. Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2487 e ss. Sul punto v., più diffusamente, infra, par. 5.

⁶⁴ Tale disposizione, invero, non ha mancato di suscitare commenti preoccupati da parte della dottrina che vi ha letto un intento riduttivo del potere regionale, configurato quasi come delegato dal Governo. In tal senso, per tutti P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni*, cit.; R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, cit., p. 1334, il quale osserva che la legittimazione delle Regioni «dovrebbe ritenersi alimentata direttamente dalla Costituzione ed attribuita a chi in base alle norme statutarie ha la rappresentanza della Regione». D'altronde, sembra potersi rilevare che la mancata previsione della ratifica esclude che, dopo la stipula, l'accordo regionale debba ricevere perfezionamento mediante un organo statale, e ciò depone a favore della configurazione del potere regionale come potere autonomo. La mancanza della ratifica inserisce, inoltre, gli accordi regionali nella categoria degli accordi conclusi in forma semplificata.

⁶⁵ Questa è l'impostazione accolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 238 del 2004. Al riguardo v., infra, par. 5.

tati, valga a riferire la capacità di stipulare delle Regioni ai soli accordi in forma scritta con Stati, escludendo, invece, eventuali accordi con organizzazioni internazionali.

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

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

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

In particolare, essendo preclusa in radice, agli enti substatuali, la conclusione di trattati di natura politica, e non rientrando nelle materie di competenza regionale le altre ipotesi prese in considerazione dall'art. 80 Cost., non parrebbe impossibile per le Regioni la stipulazione di accordi che dispongano arbitrati o regolamenti giudiziari, essendo coinvolta la responsabilità dello Stato anche per l'adempimento degli accordi conclusi dai plenipotenziari regionali⁶⁶.

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

Meno agevole risulta, invece, collocare tali accordi nel quadro di quegli obblighi internazionali che, ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., esplicherebbero un vincolo immediato nei confronti del legislatore statale⁶⁷.

⁶⁶ Cfr. G. CONETTI, *Alcune considerazioni sull'esercizio del potere estero delle Regioni*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, cit., p.128.

⁶⁷ Ammettono questa possibilità E. CANNIZZARO, *La riforma «federalista» della Costituzione*, cit., p. 939 e ss., e F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali*, cit.

L'art. 1 della legge attuativa, infatti, sembrerebbe escludere tale possibilità, riferendo gli obblighi internazionali vincolanti ai soli «trattati», anche se, come si è già puntualizzato, tale scelta terminologica, stante la promiscuità con cui i termini «accordo» e «trattato» sono sovente utilizzati, potrebbe non valere a fugare tutti i dubbi in proposito.

A parte il dato lessicale, però, vi è un altro argomento che risulta più convincente: non si può non rilevare, infatti, che gli accordi regionali impegnano la Repubblica sul piano del diritto internazionale, ma, circa il loro contenuto e i loro effetti all'interno dell'ordinamento, sono naturalmente orientati solo all'ambito giuridico e territoriale della Regione che li ha stipulati: appare difficile, infatti, ammettere che accordi conclusi da una Regione possano vincolare l'esercizio della potestà legislativa da parte di tutte le altre Regioni, e, *a fortiori*, del legislatore statale⁶⁸.

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

Di qui alcune ricostruzioni che, piuttosto, prefigurano un limite di «perimetrazione» all'esercizio della funzione legislativa dello Stato, che, avendo conferito i poteri di firma alla Regione interessata, e, dunque, avendo acconsentito alla stipulazione dell'accordo, dovrà tenerne conto in qualche modo, lasciando, al più, che esso rimanga valido e sia attuato nell'ordinamento parziale interessato⁶⁹.

A particolari considerazioni si presta poi la previsione dell'art. 6, comma 4, della legge “La Loggia”, secondo cui ai detti accordi è data pubblicità in base alla legislazione vigente⁷⁰, ragguagliandosi così gli accordi regionali alla medesima forma di pubblicità prevista per i trattati stipulati dallo Stato, laddove, invece, prima della riforma del Titolo V, le attività internazionali delle Regioni non erano soggette ad alcun obbligo in tal senso.

⁶⁸ Ciò, a maggior ragione, alla luce della sentenza n. 348 del 2007, con cui la Corte costituzionale ha affermato a chiare lettere la natura di fonti interposte degli obblighi internazionali ex art. 117, comma 1, Cost. Cfr., sopra, nota n. 21.

⁶⁹ Prefigura una soluzione di questo tipo A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e «potere estero»*, cit., il quale fa riferimento ad un'ipotesi di inefficacia parziale della legislazione statale.

⁷⁰ Il riferimento è alla legge 11 dicembre 1984, n. 839.

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

Ciò per una motivazione che sembra, ad una prima lettura, sufficientemente chiara: solo gli accordi, infatti, sono idonei a produrre obblighi internazionali nei confronti dello Stato, che ne assume la responsabilità in caso di loro violazione, secondo caratteristiche di efficacia che ne impongono l'assoggettamento alle norme di pubblicità vevolevoli per gli atti che assumono rilevanza giuridica⁷¹.

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

La stessa legge n. 131 del 2003 sembra sconfessare la nettezza di tale differenziazione, laddove, ponendo espressamente il limite per cui le intese «non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato» (art. 6, comma 2), pare riconoscere, di converso, che anche gli atti negoziali con enti territoriali interni ad altri Stati sono potenzialmente capaci di incidere sulle linee e sugli indirizzi perseguiti dagli organi cen-

⁷¹ La disciplina in questione è dettata dalla legge n. 839 dell'11 dicembre 1984 e dal d.P.R. n. 1092 del 28 dicembre 1985. La legge n. 839, recante "Norme sulla raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana", prevede, all'art. 1, che nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana si inseriscano gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata. Il d.P.R. n. 1092 del 1985, recante il "Testo Unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana", sancisce l'obbligo di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del testo integrale di tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi e altri atti comunque denominati, che vanno altresì comunicati alle Presidenze delle assemblee parlamentari. Tali atti vanno trasmessi per la pubblicazione non oltre un mese dopo la sottoscrizione, a cura del Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi del Ministero degli Affari Esteri. Sull'argomento v. C. DELL'ACQUA, *Il potere estero tra segreto e politica*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto, Profili storico-diplomatici e regime giuridico*, Padova, 1990, p. 243 e ss.; S. LABRIOLA, *La pubblicazione degli atti normativi e la circolazione delle notizie sulle relazioni internazionali della Repubblica italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, p. 235 e ss.; P. LAMBERTI ZANARDI, *Trattato segreto e pubblicazione degli accordi internazionali*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto*, cit., p. 114 e ss.; T. TREVES, *L'informazione sulla politica estera dell'Italia: il caso dei trattati internazionali*, in *Studi in onore di G. Balladore Pallieri*, II, Milano, 1978, p. 614 e ss.

trali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. a) Cost., e, per questo motivo, li assoggetta ad un sistema di controlli particolarmente capillare, sfociante nella autorizzazione statale.

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

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

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

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

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

Ciò appare ancora più significativo ove si riconnetta il regime di pubblicità degli accordi internazionali alla ragione sostanziale che vi è sottesa: quella di stemperare il monopolio governativo delle relazioni con l'estero mediante la garanzia che il Parlamento possa sempre conoscerne le iniziative, onde evitare, tra l'altro, che l'Esecutivo possa aggirare gli obblighi di cui all'art. 80 Cost⁷².

Si tratta, dunque, di motivazioni garantiste, che potrebbero riproporsi anche a vantaggio delle Regioni nei confronti di invadenze eccessive da

⁷² Cfr. F. CAPOTORTI, *La problematica giuridica degli trattati segreti*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto*, cit., p. 161 e ss.; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 78 e ss.; L. FERRARI BRAVO, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Pompei-Napoli, 1964, p. 327 e ss.; P. FOIS, *L'invalidità del trattato segreto*, in ID. (a cura di), *Il trattato segreto*, cit., p. 124 e ss.; S. LABRIOLA, *Trattato segreto e attribuzioni degli organi costituzionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 554 e ss.

parte del Governo: dall'applicazione della normativa statale sulla pubblicità degli atti di produzione giuridica potrebbero derivare, infatti, importanti spazi per una sorta di concertazione libera da parte delle Regioni, confluyente in atti non riconducibili alla tipologia degli accordi, ma comunque consentiti dall'ordinamento.

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

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

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

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

Secondo una certa ricostruzione le intese con enti territoriali esteri si identificherebbero, sostanzialmente, nelle attività promozionali all'estero e nelle attività di rilievo internazionale che le Regioni potevano già compiere prima della riforma costituzionale⁷³.

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

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

⁷³ Così G. PARODI, in G.F. FERRARI, G. PARODI, *La revisione costituzionale del Titolo V*, cit., p. 469.

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

A riprova di ciò la precisazione contenuta nell'art. 6 della legge La Loggia, secondo cui le Regioni, con le intese, non possono assumere impegni dai quali derivino obblighi o oneri finanziari per lo Stato o che ledano interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114, primo comma, della Costituzione; il che sembra sottintendere, appunto, che le intese abbiano l'idoneità a produrre effetti giuridici⁷⁴.

Inoltre, le intese non possono esprimere valutazioni di politica estera, con ciò volendosi ribadire la minore valenza politica rispetto agli accordi, senza contare, poi, che esse, essendo stipulate da enti privi della

⁷⁴ Secondo la dottrina internazionalistica, invero, le intese consisterebbero in atti pregiudiziali, a contenuto e valore soltanto preparatorio, strumentali rispetto alla conclusione, in via successiva, di accordi. Ciò deriverebbe dal fatto che la Convenzione di Vienna fa riferimento esplicito soltanto ai trattati e agli accordi, al di là dei quali ogni altra attività negoziale, tra cui le intese, non essendo suscettibile di inquadramento nella tipologia prevista dal diritto internazionale, resterebbe nel dominio della prassi. Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 74, secondo cui «la prassi internazionale conosce numerosi casi di intese tra Governi, cui spesso si dà anche il nome di accordi, ma che certamente non hanno natura di veri e propri “accordi” in senso giuridico, essendo tale natura esclusa da quanto risulta dal testo oppure dalle dichiarazioni di coloro che lo sottoscrivono. Simili intese non pretendono di avere natura giuridica, valgono finché valgono». Si obietta però, al riguardo, che il contenuto programmatico di un atto non impedisce che esso abbia effetti giuridicamente obbligatori; in particolare, con le intese le Regioni assumono impegni nei confronti della controparte, che sono tenute ad osservare attraverso l'adozione di atti successivi di diritto interno, che diano seguito a quanto pattuito. Si ritiene, pertanto, che la dizione «accordi» e «intese» di cui al comma 9 dell'art. 117 Cost. non rispecchi la classificazione operata dalla dottrina internazionalistica. Ciò trova conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che in numerose occasioni ha dichiarato la illegittimità di intese regionali in quanto incidenti sulla politica estera dello Stato, e, dunque, ammettendo implicitamente che esse abbiano un ambito preciso di efficacia giuridica. Cfr., per tutte la già citata sentenza n. 13 del 2003. Ammettono il valore giuridico delle intese, tra gli altri, M. BUQUICCHIO, *La “nuova” disciplina delle intese delle Regioni*, cit. p. 185 e ss.; F. GILIOLI, *Potere estero regionale e principio di leale collaborazione alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2003, nonché della legge di attuazione e delle proposte di modifica del nuovo Titolo V*, in *Diritto ed economia*, 2003, p. 523 e ss.; M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 38 e ss.; A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V e “potere estero” delle Regioni*, cit., p. 23.

soggettività internazionale, non possono impegnare lo Stato alla stregua degli obblighi internazionali ex art. 117, comma 1.

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

Anzi, proprio le intese potrebbero costituire lo strumento più idoneo per dare definitivo inquadramento giuridico-costituzionale a quel proliferare di accordi tra enti substatali, aventi ad oggetto materie che, per la loro implementazione, richiedono necessariamente una regolamentazione di tipo transnazionale⁷⁵.

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

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

Ciò sulla base di una lettura dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003 che si soffermi, più che altro, sull'ampiezza delle formule utilizzate, certamente suscettibili di essere lette in senso più ampio rispetto alla interpretazione che si era già data del contenuto possibile di attività promozionali o di rilievo internazionale.

Né si può escludere del tutto che le intese possano avere qualche rilevanza sul piano della responsabilità dello Stato, quando l'intesa stessa o l'inadempimento degli obblighi da esse derivanti si pongano in contrasto con norme di diritto internazionale vincolanti⁷⁶; senza contare che, comunque, l'eventuale inadempimento di intese da parte delle Regioni potrebbe ingenerare conseguenze per lo Stato sul piano della politica estera, data la valutazione di segno negativo che comportamenti del genere su-

⁷⁵ Cfr. S.M. CARBONE, P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni regionali*, 2005, p. 733 e ss.

⁷⁶ In tal senso R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni*, cit., p. 1335.

sciterebbero negli enti omologhi stipulanti, e, forse, anche nello Stato di appartenenza di questi.

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

Da tale qualificazione giuridica delle intese discende, poi, come necessario corollario, che esse sono subordinate, quanto alla validità, al rispetto delle norme di diritto internazionale e comunitario eventualmente rilevanti nella materia che venga ad essere coinvolta, oltre che alle norme interne dello Stato di appartenenza che delineino le capacità e i poteri degli enti interessati nella stipula di intese⁷⁷.

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

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

Se, sul piano procedurale, la disciplina, così impostata, non chiarisce esattamente cosa debba accadere nel caso che il Governo formuli le proprie osservazioni⁷⁸, né è precisato se dette osservazioni possano riguarda-

⁷⁷ Cfr. N. BASSI, *I contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi tra Comunità, Stati membri e autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 529 e ss.; S.M. CARBONE, R. LUZZATTO, *Il contratto internazionale*, Torino, 1994, p. 120 e ss.; M. FRIGESSI DI RATTALMA, *Il ruolo del contratto nei rapporti tra enti pubblici territoriali appartenenti a Stati diversi*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali. Relazioni con la Comunità Europea e cooperazione transfrontaliera*, Milano, 1995, p. 97 e ss.

⁷⁸ L’art. 6, comma 2, della legge “La Loggia” pone nodi problematici di non facile soluzione. Innanzitutto, non chiarisce cosa debba accadere nell’ipotesi in cui la delibera contenente le osservazioni del Consiglio dei Ministri, che non è favorevole all’intesa, intervenga dopo il termine dei trenta giorni dalla comunicazione. Ovviamente, osservazioni di segno negativo intervenute durante la pendenza di detto termine determinano la con-

re solo profili di legittimità o anche aspetti di merito politico, ancor meno perspicua essa appare sul piano della precisazione dei limiti⁷⁹, non poten-

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

⁷⁹ Circa il limite posto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 131 del 2003, secondo cui le intese «non [...] possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114, primo comma, della Costituzione», esso potrebbe comportare un'inaccettabile compressione dei diritti delle Regioni sul piano dell'autonomia finanziaria. Per evitare ciò, il predetto divieto dovrebbe intendersi con riferimento agli oneri non preventivati, mentre non dovrebbe riguardare le spese riconducibili al bilancio ordinario dell'Amministrazione interessata. Ciò in analogia con quanto previsto dalla circolare n. 5 del 1995 del Ministero degli Esteri, che, nell'articolare le procedure pratiche per la stipulazione dei trattati statali che importino oneri alle finanze ai sensi dell'art. 80 Cost., precisa che il riferimento è agli oneri aggiuntivi rispetto a quelli che trovano copertura nel bilancio dello Stato.

dosi non ritenere che l'omessa specificazione voglia significare l'essenzi-
one delle intese dai limiti previsti, invece, per gli accordi nel comma suc-
cessivo dello stesso art. 6.

Inoltre, non si può fare a meno di evidenziare un certo irrigidimento
rispetto al sistema precedente: se, infatti, la previa intesa o l'assenso sono
stati sostituiti con la previa comunicazione alla Presidenza del Consiglio
dei Ministri e al Ministero degli affari esteri, ed essendosi introdotto un
regime generalizzato di silenzio-assenso, la comunicazione preventiva è
posta come obbligatoria anche per le intese coincidenti con quelle attività
di mero rilievo internazionale, che, prima della riforma, non richiedevano
alcun adempimento preliminare da parte delle Regioni⁸⁰.

Esaminata la disciplina attuativa dell'art. 117 Cost., ed evidenziati
tutti gli aspetti di lacunosità o di imprecisione che essa presenta, emerge
il dubbio che, come troppo spesso è accaduto nella prassi effettuale dei
rapporti tra Stato e Regioni, le incompletezze dispositive ricadano a dan-
no delle Regioni stesse, consentendo allo Stato di accaparrarsi margini
espansivi o di controllo ben più ampi di quelli costituzionalmente consen-
titi; ed è chiaro che tale rischio è tanto maggiore quanto più ci si addentra
in materie, come il potere estero, caratterizzate da rilevanti aspetti di pro-
blematicità politica.

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

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

⁸⁰ Secondo l'art. 60 del d.P.R. 31 marzo 1994, le attività di rilievo internazionale, se-
meramente preparatorie di attività successive (es. visite di cortesia, partecipazione a tavo-
le rotonde o seminari, ecc...) sfuggivano alla necessità del previo assenso governativo,
richiesto, invece, in tutti gli altri casi. Cfr. sopra, cap. 2, par. 4.

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

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

Si è già evidenziato come la legge n. 131 del 2003, lungi dal fornire elementi di decisiva chiarezza nel definire la portata esatta del potere estero delle Regioni, abbia 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.

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.

Ebbene, sono state le pronunce della Corte costituzionale⁸¹ a fornire un primo quadro ricostruttivo dell'impianto che, secondo le nuove norme

⁸¹ Le sentenze nn. 238 e 258 del 2004 riguardano il potere estero delle Regioni; le sentenze nn. 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, af-

costituzionali e le relative disposizioni attuative, presiede al ruolo delle Regioni nella 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 sub-statali.

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

ferma 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 *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. RUGGERI, *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 *federalismi.it*, n. 16/2004; Id., *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in *forumcostituzionale.it/giurisprudenza*, 9/12/2004; 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.

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»⁸².

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 estera nazionale»; il che «comporta l'esigenza di adottare formalità intese a dare certezza, sul piano internazionale, circa la legittimazione

⁸² Così al punto 6 del *considerato in diritto*.

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»⁸³.

Nella sentenza n. 387 del 2005⁸⁴, 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 socio-sanitario 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 veneta⁸⁵.

Di particolare interesse anche la sentenza n. 258 del 2004⁸⁶, 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»⁸⁷.

⁸³ Così il punto 9 del *considerato in diritto*.

⁸⁴ In *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 3836 e ss.

⁸⁵ 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».

⁸⁶ 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 *federalismi.it*, n. 22/2007.

⁸⁷ 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 Carinzia, Salisburgo e Tirolo nell'ambito del programma comunitario denominato "*Interreg III A, Italia-Austria*"⁸⁸, 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 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 con-

⁸⁸ Approvato dalla Commissione in attuazione del Regolamento del Consiglio n. 1260 del 12 giugno 1999, recante "Disposizioni generali sui fondi strutturali".

troparte, 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 comunitaria⁸⁹.

Dunque, le relazioni esterne delle Regioni si rivestono di particolare ampiezza se inserite nel contesto dell'ordinamento comunitario⁹⁰: 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 ri-

⁸⁹ 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.

⁹⁰ 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.

guardata 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 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 sostitutiva⁹¹, 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 as-

⁹¹ Cfr. R. CAFARI PANICO, *Le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni*, cit., p. 253.

setto 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; 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»⁹².

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 2003⁹³.

⁹² Così la sentenza n. 387 del 2005, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 3836 e ss.

⁹³ V., sopra, par. 2

Nonostante i rilievi critici di parte della dottrina⁹⁴, 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»⁹⁵.

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 stratificati⁹⁶.

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»⁹⁷.

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 regionali⁹⁸.

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.

⁹⁴ 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, pp. 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».

⁹⁵ Così la sent. n. 379 del 2004, al punto 3 del *considerato in diritto*.

⁹⁶ V., sopra, par. 2.

⁹⁷ Così la sent. n. 238 del 2004, al punto 8 del *considerato in diritto*.

⁹⁸ In tal senso P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni*, cit., p. 569.

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.

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 generica⁹⁹, 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 Marino¹⁰⁰; la Calabria fa riferimento alle nazioni rivierasche del Mediterraneo¹⁰¹.

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

⁹⁹ 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».

¹⁰⁰ Art. 13, comma 1, dello Statuto dell'Emilia Romagna.

¹⁰¹ Art. 3, comma 4, dello Statuto della Calabria.

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 firma¹⁰².

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 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 azione¹⁰³.

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.

È 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.

¹⁰² In tal senso la già citata sentenza della Corte costituzionale, n. 242 del 2003.

¹⁰³ 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.

A favore del Consiglio regionale viene previsto un obbligo di comunicazione preventiva, o, al più, un potere di vera e propria autorizzazione¹⁰⁴.

In alcuni casi per la ratifica è prescritto il ricorso allo strumento legislativo¹⁰⁵, 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 riguardo¹⁰⁶.

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 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 Romagna¹⁰⁷ 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 Toscana¹⁰⁸ 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

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Cfr. gli artt. 25 e 43 dello Statuto dell'Umbria, e l'art. 13 dello Statuto dell'Emilia Romagna.

¹⁰⁷ Art. 13.

¹⁰⁸ Rispettivamente agli artt. 21 e 11.

Statuto campano non puntualizza il tipo di atto con cui l'autorizzazione deve essere espressa, lo Statuto della Liguria¹⁰⁹ 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 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 Stato¹¹⁰.

7. Potere estero e specialità regionale: l'assetto delle relazioni internazionali nelle Regioni ad autonomia differenziata

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.

¹⁰⁹ Cfr. l'art. 5, comma 2 dello Statuto della Liguria.

¹¹⁰ Cfr. gli artt. 10 Statuto del Lazio, 71 Statuto della Toscana, 25 Statuto dell'Umbria, 25 Statuto della Calabria, 9 Statuto della Puglia, 5 Statuto della Liguria, 15 Statuto del Piemonte.

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'avvallo 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 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 interessate¹¹¹.

¹¹¹ 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 ID. (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.

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 2001¹¹², 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.

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.

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»¹¹³,

¹¹² Secondo tale disposizione «sino 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. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'«adeguamento» degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003 p. 357 e ss.; 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 *forumcostituzionale.it*, 10 dicembre 2001.

¹¹³ 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.

mentre secondo l'art. 47, comma 3, dello Statuto del Friuli Venezia Giulia¹¹⁴ «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»¹¹⁵.

¹¹⁴ 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 richiama, invece, il carattere di specialità 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.

¹¹⁵ 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 *Bundesländer* Tirolo e Vorarlberg; 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.

Anche la previsione, in alcuni Statuti speciali, degli obblighi internazionali come limite alla potestà legislativa regionale¹¹⁶ 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, 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 stesso¹¹⁷.

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 in-

¹¹⁶ V., sopra, par. 2.

¹¹⁷ 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.

teressa, a svuotare di effettività le disposizioni relative alla partecipazione regionale alla formazione dei trattati internazionali dello Stato¹¹⁸.

D'altro canto, il limite degli obblighi internazionali alla potestà legislativa regionale è stato esteso a tutte le Regioni dalla Corte costituzionale¹¹⁹, che ne ha dedotto, come si è già 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 tem-

¹¹⁸ 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 protrasse 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.

¹¹⁹ Cfr., per tutte, la già citata sentenza n. 49 del 1963.

po, 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 ordinarie¹²⁰.

Ciò portò con sé anche tutto il corredo degli atti di indirizzo e coordinamento, che la Corte ritenne ugualmente applicabili anche alle Regioni differenziate¹²¹; 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.

¹²⁰ 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.

¹²¹ 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.

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 1977¹²², 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 attuazione¹²³, che l'abrogazione del citato art. 4 del d.P.R. n. 616 avesse delle refluenze anche per le autonomie speciali, precludendo ad esse quel-

¹²² Cfr., sopra, cap. 3, par. 6.

¹²³ 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 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.

le 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 transfrontaliera¹²⁴, di cui, rispettivamente, alle leggi nn. 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 inveroamento 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 raggugliato 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 poteva comportare, onde evitare che, proprio gli enti cui la Costituzione riservava forme e condizioni particolari di autonomia, restassero relegati in una posizione deteioriore 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 valevoli per entrambi i tipi di Regione, che venivano, dunque, omologate nella scansione di attività di respiro internazionale realizzate sullo sfondo di una dialettica costante con il Governo, depositario delle istanze unitarie della politica estera dello Stato.

¹²⁴ Per tutte, cfr. la sentenza n. 53 del 1996, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 372 e ss.

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 Stato¹²⁵.

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 considerata¹²⁶, 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.

Sul piano sistemico non si può dubitare del fatto che la valenza costituzionale del ruolo internazionale delle Regioni ridondi anche a vantag-

¹²⁵ 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.

¹²⁶ Cfr. P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, cit., p. 65.

gio 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 2001¹²⁷, 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 immediata¹²⁸.

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 2004¹²⁹, 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 2004¹³⁰, 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».

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ V., sopra, par. 5.

¹³⁰ 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, invece, 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 sostanziali¹³¹ 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, vellevole 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 inquadrarsi comunque nella cornice imprescindibile della riserva statale della politica estera, e nell'ambito di moduli procedurali rispondenti al principio di leale collaborazione.

¹³¹ La sentenza n. 238 contiene, infatti, il richiamo alle sentenze nn. 179 del 1987; 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».

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.

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 sistema¹³².

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

¹³² Cfr., sopra, cap. 1, par. 4.

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 competenza¹³³.

È 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 estere¹³⁴.

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 cedevole¹³⁵: 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.

È 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.

¹³³ 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*.

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Così P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, cit., p. 77.

È 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 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 Stato¹³⁶.

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 par-

¹³⁶ 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.

tecipazione all'esercizio del potere estero dello Stato, accompagnandolo in tutti i momenti in cui esso si concretizza: nella fase dell'iniziativa¹³⁷, oltre che nella fase dell'elaborazione e della formazione, e, infine, anche nella fase della stipula vera e propria, che avviene in forma congiunta¹³⁸.

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

¹³⁷ 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'Extremadura 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 stabilirsi 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.

¹³⁸ 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.

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

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 soltanto 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 attribuito¹³⁹.

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 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 culturale¹⁴⁰.

¹³⁹ Cfr., per tutti, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 85.

¹⁴⁰ L'oggetto negoziale concerne materie strettamente connesse con gli interessi pubblici che, di volta in volta, l'azione istituzionale decide di perseguire. Nella realizzazione di obiettivi sottesi alla programmazione e amministrazione del territorio, e della gestione degli affari pubblici, Regioni e Province autonome tendono 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 politi-

Non sempre è dato riscontrare, ad esempio, che le relazioni esterne delle Regioni e Province autonome 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 *partnerships*, 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'estero¹⁴¹.

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 comuni¹⁴².

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 governativi¹⁴³.

ca, 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.

¹⁴¹ Cfr. A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, cit.

¹⁴² 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.

¹⁴³ Particolare impulso la cooperazione transfrontaliera ha ricevuto nell'ordinamento comunitario, dove essa è utilizzata come strumento delle politiche di coesione econo-

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 interessate¹⁴⁴.

mica 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.

¹⁴⁴ 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

In alcuni casi la cooperazione interregionale o transfrontaliera ha assunto una veste istituzionale stabile; le associazioni 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 partecipanti¹⁴⁵, e nella iniziativa di cooperazione regionale denominata “Quattro motori”¹⁴⁶, 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

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.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Il relativo accordo di cooperazione economica fu firmato a Stoccarda il 5 settembre 1988 dai rappresentanti di Lombardia, Baden – Wurttemberg, 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 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.

ti 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 sociali¹⁴⁷.

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 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 internazionali¹⁴⁸.

¹⁴⁷ 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 substatali 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.

¹⁴⁸ 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».

Anche in questo caso, si tratta di un complesso di iniziative variegato e multiforme¹⁴⁹, che si connota frequentemente per il coinvolgimento di enti non territoriali, come le Camere di commercio.

È 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 specificità¹⁵⁰.

Alcune Regioni si sono dotate di apposite leggi¹⁵¹, che definiscono le modalità di promozione e attuazione di iniziative finalizzate a valorizzare le produzioni e a sostenere l'internazionalizzazione delle imprese, an-

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ 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.

che attraverso relazioni istituzionali, collaborazioni economiche e industriali¹⁵², e presenze all'estero¹⁵³.

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 riserva alle Regioni ed agli enti locali funzioni propulsive 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 diversi¹⁵⁴.

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 comunitario¹⁵⁵, e al sostegno, non solo finanziario, di altre organizzazioni internazionali, quali la Banca mondiale, la cooperazione decentrata ha assunto una fisionomia

¹⁵² 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.

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ 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 *Le Regioni*, 1985, p. 1178 e ss., 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.

¹⁵⁵ Cfr. il Regolamento (CE) n. 1659/98 del Consiglio, del 19/07/1998.

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 nelle sedi di coordinamento e nella predisposizione dei relativi programmi, indicando le priorità geografiche e di contenuto¹⁵⁶.

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 costituzionale¹⁵⁷.

¹⁵⁶ 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».

¹⁵⁷ 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, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 372 e ss., 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, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 3489 e ss. 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 desti-

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 termine¹⁵⁸.

natari 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.

¹⁵⁸ È 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, 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

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 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)¹⁵⁹, 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 interna¹⁶⁰.

Le iniziative a favore dei Paesi africani e asiatici, invece, si sono maggiormente connotate in senso solidaristico¹⁶¹, mentre, negli ultimi anni, sta

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 organizzazione 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.

¹⁵⁹ 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 coordinamen-

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; ed ancora, 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 economica¹⁶².

to degli interventi nella regione balcanica; e il progetto "Atlante", promosso dalla Regione Umbria per la cooperazione allo sviluppo della Repubblica Serba di Bosnia.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Cfr. il progetto "Assistenza sanitaria e formazione professionale per infermieri del Municipio di Sambinžaga 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

¹⁶² V. C. PACENTE, *I rapporti con le comunità di italiani residenti all'estero*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, cit., p. 181 e ss. Quasi tutte le Regioni hanno approvato leggi specifiche per la disciplina dei rapporti con le comunità di correghionali 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 correghionali 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 nn. 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.

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.

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 assunto¹⁶³.

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 contenuto¹⁶⁴.

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 in-

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ 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.

teresse 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 sistemico¹⁶⁵, o che rivestono valore politico relativamente ai rapporti tra le parti contraenti¹⁶⁶.

Nel caso, invece, delle intese istitutive di organismi comuni (commissioni, comunità, gruppi di lavoro, riunioni periodiche, ecc.), esse hanno un contenuto specifico e definito, orientato alla disciplina del funzionamento e dell'attività di detti organismi, che, comunque, non assumono uno status e una capacità di diritto internazionale¹⁶⁷.

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 convenuti¹⁶⁸.

¹⁶⁵ 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».

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ Cfr. l'intesa sottoscritta a Mosera il 13 ottobre 1972, istitutiva della Comunità di lavoro delle regioni alpine (ARGEALP); l'intesa sottoscritta a Venezia il 20 novembre 1978, istitutiva della struttura di cooperazione regionale denominata "Alpe Adria"; 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.

¹⁶⁸ 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 ostacolino 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

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 convengono 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 amministrativi¹⁶⁹; la definizione e la realizzazione di iniziative ad opera di soggetti istituzionali locali, individuati dall'accordo¹⁷⁰; l'istituzione di orga-

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.

¹⁶⁹ 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».

¹⁷⁰ 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 i 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.

ni comuni¹⁷¹, creati *ad hoc* al fine della realizzazione concreta della cooperazione interregionale pattuita dai contraenti; la predisposizione di strumenti di verifica della conformità dei risultati ottenuti con quanto concordato¹⁷².

Le predette ipotesi richiamano immediatamente lo schema tipico degli accordi-quadro¹⁷³, come strumento flessibile, suscettibile di sussumere in sé forme variegate 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.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² 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.

¹⁷³ 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.

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.

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 periodo¹⁷⁴.

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.

¹⁷⁴ 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 nn. 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).

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 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 Regioni¹⁷⁵.

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 tali¹⁷⁶.

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 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 substatuali, 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.

¹⁷⁵ 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*, cit., p. 21 e ss.; e V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, pp. 15, 269.

¹⁷⁶ Cfr. l'art. 117, comma 6, Cost., secondo cui «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle regioni».

In tal senso, 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 contraenti¹⁷⁷ 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 esprimere¹⁷⁸.

¹⁷⁷ 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 summare 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 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).

¹⁷⁸ Non si possono considerare come accordi, ad esempio, la Dichiarazione di intenti tra la 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, prevenendo l'intensificazione dei flussi turistici verso i rispettivi Paesi dei contraenti; l'accor-

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 refluiscano sulla sua natura giuridica.

In tal senso, 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 Regioni¹⁷⁹, 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 parti¹⁸⁰.

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

do 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 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, rispettivamente in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 2429 e ss. e 2003, p. 53 e ss., 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.

¹⁷⁹ È chiaro che la validità di un accordo internazionale stipulato a livello regionale presuppone necessariamente che l'oggetto preso in considerazione non esoriti 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.

¹⁸⁰ 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.

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 prolissi¹⁸¹.

Non di rado si riscontra l'uso, da parte di Regioni e Province autonome, di formule solenni mutuata dalla prassi degli accordi interstatali¹⁸²;

¹⁸¹ Le intese e gli accordi regionali rivestono, normalmente (per evidenti ragioni di certezza), la forma scritta, anche se è dato riscontrare 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 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.

¹⁸² 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.

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 produrre¹⁸³.

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 coinvolti¹⁸⁴, ma se essa può fornire indizi al riguardo, non costituisce certamente un elemento decisivo.

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ 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 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,

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 firma¹⁸⁵. In tal caso, i relativi negozi sono conclusi in forma semplificata¹⁸⁶, e le parti si avvantaggiano dello snellimento procedurale conseguente alla conclusione mediante la semplice sottoscrizione.

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.

¹⁸⁵ 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».

¹⁸⁶ Sul tema degli accordi conclusi in forma semplificata, v. per tutti, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 73 e ss.

Alla procedura semplificata può ricondursi anche il perfezionamento dei patti con soggetti esteri mediante lo scambio di note¹⁸⁷, o mediante adesione (o accessione)¹⁸⁸, da cui, pure, si evince la volontà delle parti di impegnarsi reciprocamente¹⁸⁹.

La prassi del potere estero delle Regioni italiane non presenta casi di accordi stipulati in forma solenne¹⁹⁰, né con altra procedura; si riscontrano, invece, intese concluse secondo una procedura più complessa, comprendente anche il passaggio della ratifica¹⁹¹. 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 stesse¹⁹², conformemente al-

¹⁸⁷ 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 esecuto nel giorno in cui lo scambio delle note confermerà la predetta approvazione».

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 74.

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ 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».

¹⁹² 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».

le 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 alle disposizioni vavevoli, a livello nazionale, per ciascun ente interessato¹⁹³, 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.

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. È 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

¹⁹³ 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.

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 substatali 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 internazionali¹⁹⁴.

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, rispetto alla 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.

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 composta, 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; le Regioni, quindi, saranno costituzionalmente competenti ad emanare le norme interne di adeguamento nella fase discendente degli obblighi internazionali.

¹⁹⁴ Cfr. sopra, par. 4.1.

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 sub-statali 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 sub-statale 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 com-

più: 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 proiezione certa in una omologa declinazione delle potestà esterne affidate agli organi statali o agli enti substatuali.

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, a coinvolgere 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'estero¹⁹⁵.

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 recessivo¹⁹⁶.

In altri ordinamenti, interessati da un processo di potenziamento delle istanze autonomistiche, il riconoscimento formale espresso del potere

¹⁹⁵ Sulla valenza del principio di partecipazione nei contesti federali o regionali, v., sopra, cap. 2, par. 4.

¹⁹⁶ Cfr., sopra, cap. 2.

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 centrali¹⁹⁷, ogniquale volta esse riguardano 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 coordinare il potere estero dello Stato e delle Regioni, in un contesto integrato di indirizzi politici condivisi fin dalla fase decisoria.

Tale consapevolezza è già emersa, peraltro, in sede di prassi effettuale: 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 Sicilia¹⁹⁸.

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,

¹⁹⁷ Così nell'ordinamento spagnolo. Cfr., al riguardo, sopra, cap. 2, parr. 3 e 4.

¹⁹⁸ 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.

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 nazionale¹⁹⁹, 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 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, nel rispetto delle competenze costituzionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale.

¹⁹⁹ V., per tutte, la sentenza della Corte costituzionale n. 211 del 2006, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 2110 e ss.

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.

Rubbettino

Bibliografia

- ADINOLFI R., *Dal (quasi) niente al troppo. Verso una sovra-rappresentazione degli interessi regionali a Bruxelles?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, p. 572 e ss.
- ALLEGRETTI U., *Costituzione italiana e dimensione internazionale*, in *Democrazia e diritto*, 1994, p. 95 e ss.
- ALLOTT P., *European governance and the re-branding of democracy*, in *European law review*, 2002, p. 60 e ss.
- AMATO G., *La Convenzione europea. Primi approdi e dilemmi aperti*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 449 e ss.
- AMATO G., *L'originalità istituzionale dell'Unione Europea*, in G. PRETE-ROSSI (a cura di), *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Roma, 2000, p. 81 e ss.
- AMBROSI A., *Le attività all'estero delle Regioni al tempo del «federalismo a Costituzione invariata»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 61 e ss.
- AMBROSINI G., *Autonomia regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Roma, 1944.
- AMOROSINO S., *Le funzioni dei pubblici poteri nazionali nell'era delle reti*, in *Il foro amministrativo*, 2000, p. 3777 e ss.
- ANGIOLINI V., VIOLINI L., ZANON N., *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002.
- ANZON A., *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003.
- ANZON A., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 3499 e ss.
- ANZON A., *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In mar-*

- gine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 21 dicembre 2007.
- ARANGIO RUIZ G., *Stati ed altri enti (soggettività internazionale)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XVIII, Torino, 1971, p. 138 e ss.
- AZZARITI G., *L'ultima idea: la revisione della Costituzione secondo il governo in carica. Un approccio critico*, in www.costituzionalismo.it, novembre 2003.
- AZZENA A., *Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del «potere estero» allo stato centrale*, in *Le Regioni*, 1985, p. 94 e ss.
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002.
- BALDASSARRE A., *Rapporti tra Regione e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, p. 68 e ss.
- BALDI B., *Stato e territorio*, Bari, 2003.
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1972.
- BALLARINO T., *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1997.
- BARBERA A., *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, p. 1095 e ss.
- BARBERO M., *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" (Nota a Corte Cost. nn. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004)*, in forumcostituzionale.it/giurisprudenza.
- BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1968.
- BARTOLE S., *Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1975, p. 1162 e ss.
- BARTOLE S., *La Regione, problemi generali*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento regionale*, Bologna, 1997, p. 43 e ss.
- BARTOLE S., *Negoziazioni regionali all'estero e assensi o intese statali*, in *Le Regioni*, 1994, p. 624 e ss.
- BARTOLE S., *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 259 e ss.
- BASSANINI F., *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.
- BASSI N., *I contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi tra Comunità, Stati membri e autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 529 e ss.
- BENELLI F., *Corte costituzionale e Regioni*, Rimini, 1988.

- BENELLI F., *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, p. 933 e ss.
- BERNARDINI P., *Competenza normativa regionale e affari esteri: prime considerazioni*, in *Democrazia e diritto*, 1975, p. 279 e ss.
- BERNARDINI P., *Ordinamento regionale e adattamento al diritto interno*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 452 e ss.
- BESTAGNO F., *I Länder e l'Unione Europea. Il contributo dei Länder alla "fase ascendente" del processo decisionale comunitario*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI, *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Milano, 1995, p. 207 e ss.
- BEUTLER B., BIEBER R., PIPKORN J., STREIL J., WEILER J.H.H., *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 2001.
- BIFULCO R., *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 101 e ss.
- BIFULCO R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le regioni*, 2006, p. 233 e ss.
- BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995.
- BILANCIA P., *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in *federalismi.it*, 7 gennaio 2002.
- BILANCIA P., (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, 2002.
- BILANCIA P., *Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali?*, in *federalismi.it*, 6 dicembre 2001.
- BIN R., *Attività di «mero rilievo internazionale», attività «promozionali» e attività di «rilievo comunitario»*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1321 e ss.
- BIN R., *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, p. 3 e ss.
- BIN R., *Il ruggito del governatore*, in *Le Regioni*, 2000, p. 467 e ss.
- BIN R., *Impugnativa regionale di legge statale. Conflitto di attribuzione (aspetti sostanziali)*, in AA.VV., *La giurisprudenza della Corte costituzionale di interesse regionale*, Rimini, 1993, p. 153 e ss.
- BIN R., *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2007, p. 394 e ss.
- BIN R., *L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza della Corte costituzionale il fondamento della sua legalità?*, in *Le Regioni*, 1996, p. 315 e ss.
- BIN R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 4184 e ss.

- BIN R., *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994, p. 173 e ss.
- BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 129 e ss.
- BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 e ss.
- BIN R., *Lorenzago: scoutismo o furbismo?*, in *forumcostituzionale.it*, 10 settembre 2003.
- BIN R., *Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione bicamerale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 881 e ss.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1974.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988.
- BOBBIO L., MORISI M., *Governo di reti a mezzo di reti? Rappresentanza e politiche pubbliche nell'Unione Europea*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle Reti*, Torino, 2001, p. 425 e ss.
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Torino, 2000.
- BONFIGLIO S., *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia: una ipotesi di riforma*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 24 febbraio 2004.
- BORZEL T., *Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea*, in *Stato e mercato*, 1998, p. 389 e ss.
- BUQUICCHIO M., *La "nuova" disciplina delle intese delle Regioni con enti territoriali esteri*, in ID. (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, p. 185 e ss.
- BURNS T.R., ANDERSEN S., *L'Unione e la politica post-parlamentare*, in *Il Mulino*, 1998, p. 419 e ss.
- CAFARI PANICO R., *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1325 e ss.
- CAFARI PANICO R., *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*, Napoli, 2006, p. 245 e ss.
- CAGGIANO G., *Il networking e i gemellaggi delle Regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 147 e ss.
- CALABRESE B., *Il Comitato delle Regioni della comunità europea e la par-*

- tecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, p. 481 e ss.
- CALIFANO L., *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1999, p. 49 e ss.
- CALVIERI C., *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002.
- CAMERLENGO Q., *Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1997, p. 193 e ss.
- CAMMELLI M., *Un grande caos chiamato devolution*, in *Il Mulino*, 2003, p. 87 e ss.
- CANNIZZARO E., *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 3 e ss.
- CANNIZZARO E., *Democrazia e sovranità nei rapporti tra Stati membri e Unione Europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2000, p. 241 e ss.
- CANNIZZARO E., *Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 73 e ss.
- CANNIZZARO E., *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 13 e ss.
- CANNIZZARO E., *La riforma della "Legge La Pergola" e le competenze di Stato e regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione Europea*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2005, p. 153 e ss.
- CANNIZZARO E., *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 921 e ss.
- CANNIZZARO E., *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 e ss.
- CANNIZZARO E., *Sui nessi logici fra personalità giuridica internazionale e treaty making power di enti sub-statali*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 121 e ss.
- CAPOTORTI F., *Il diritto dei trattati secondo la Convenzione di Vienna*, in S.I.O.I., *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Padova, 1969.
- CAPOTORTI F., *La problematica giuridica dei trattati segreti*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto, profili storico – diplomatici e regime giuridico*, Padova, 1990, p. 161 e ss.
- CAPOTOSTI P. A., *Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra Parlamento e Governo*, relazione al Convegno annuale dell'AIC, Bari, 17-18 ottobre 2003.

- CAPPELLIN R., *Fondamenti e prospettive della politica estera regionale*, in F. BOSCACCI, G. GORLA (a cura di), *Economia locale in ambiente competitivo*, Milano, 1991, p. 341 e ss.
- CARAVITA B., *Federalismo, federalismi, Stato federale*, in *federalismi.it*, n. 21/2005.
- CARAVITA B., *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di ordinamenti statuali in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"*, in *federalismi.it*, n. 22/2007.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002.
- CARAVITA B., *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Roma-Lugano, 2002.
- CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006.
- CARAVITA B., CASSETTI L. (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione Europea*, Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004.
- CARBONE S.M., LUZZATTO R., *Il contratto internazionale*, Torino, 1994.
- CARBONE S.M. (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003.
- CARETTI P., *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 611 e ss.
- CARETTI P., *La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, p. 351 e ss.
- CARETTI P., *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1985, p. 94 e ss.
- CARETTI P., *Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 4313 e ss.
- CARETTI P., *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979.
- CARETTI P., *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 555 e ss.
- CARETTI P., *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del «potere estero» dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p. 3039 e ss.
- CARETTI P., *Una sconfessione definitiva dell'«attività di rilievo internazionale delle Regioni?»*, in *Le Regioni*, 1985, p. 1178 e ss.
- CARETTI P., *Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni*,

- in applicazione del principio di leale cooperazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1394 e ss.
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, 2007.
- CARLASSARE L., *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, in *www.costituzionalismo.it*, 28 ottobre 2003.
- CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 13 e ss.
- CARROZZA P., *Principio di cooperazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 485 e ss.
- CARTABIA M., *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, in *Politica del diritto*, 1994, p. 203 e ss.
- CARTABIA M., *La cooperazione transfrontaliera delle Regioni e delle Province autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 206 e ss.
- CARTABIA M., *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 439 e ss.
- CARTABIA M., VIOLINI L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, p. 477 e ss.
- CARTABIA M., WEILER J. H.H., *L'Italia in Europa, profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000.
- CASSESE A., *artt. 10-12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1975.
- CASSESE A., *Art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975.
- CASSESE A., *Diritto internazionale*, I, *I lineamenti*, Bologna, 2003.
- CASSESE S., *Autarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, p. 324 e ss.
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Bari, 2002.
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003.
- CASSESE S., TORCHIA L., *The mesolevel in Italy*, in L.J. SHARPE (a cura di), *The rise of mesogovernment in Europe*, London, 1993.
- CATALDI G., *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, 1997, p. 391 e ss.
- CAVALERI P., *Diritto regionale*, Padova, 2003.
- CECCANTI S., *Guida ragionata di lettura della bozza di riforma costituzionale elaborata dai "saggi" della maggioranza*, in *forumcostituzionale.it*, 5 settembre 2003.

- CECCANTI S., *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova – Osservazioni*, in *www.costituzionalismo.it*, 28 ottobre 2003.
- CECCANTI S., *Il servizio studi del Senato ricostruisce e suggerisce clausola tedesca, contestualità, limiti del bicameralismo paritario*, in *federalismi.it*, n. 5/2004.
- CHELI E., *Le attività svolte all'estero dalle Regioni*, in *Le Regioni*, 1983, p. 1181 e ss.
- CHESSA O., *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *forumcostituzionale.it/giurisprudenza*.
- CHIEFFI L. (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003.
- CHITI M.P., *Lo spazio giuridico europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, p. 979 e ss.
- CHITI M.P., *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, p. 33 e ss.
- CIARLO P., *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 129 e ss.
- COCOZZA V., *L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza, la Corte garante della politicità e dell'esponenzialità delle regioni*, in *Le Regioni*, 1992, p. 774 e ss.
- CONDORELLI L., *Commento all'art. 4*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978, p. 104 e ss.
- CONDORELLI L., *Le Regioni a statuto ordinario e la competenza statale in materia di «rapporti internazionali»*, in *Politica del diritto*, 1973, p. 236 e ss.
- CONDORELLI L., SALERNO F., *Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, p. 381 e ss.
- CONETTI G., *La cooperazione economica italo-jugoslava secondo gli accordi di Osimo del 1975*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, p. 442 e ss.
- CONFORTI G., *Diritto internazionale*, Napoli, 2002.
- CONTALDI G., *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della "Legge La pergola"*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 515 e ss.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Padova, 1952.

- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970.
- CUCCODORO E. (a cura di), *Confine territoriale della comunità globale*, Bari, 2003.
- CUOCOLO F., *Parlamento nazionale e «parlamenti» regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 866 e ss.
- CURTI GIALDINO C., *Commento all'art. 4 c. 2*, in E. CAPACCIOLI, F. SATTA (a cura di), *Commento al d.P.R. 616*, Milano, 1980, p. 1184 e ss.
- D'ALOIA A., *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1063 e ss.
- D'ATENA A., *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. I, Roma, 1988, *ad vocem*.
- D'ATENA A., *Art. 2*, in *Le Regioni*, 1998, p. 482 e ss.
- D'ATENA A., *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991.
- D'ATENA A., *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000, p. 555 e ss.
- D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 e ss.
- D'ATENA A., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p. 913 e ss.
- D'ATENA A., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005.
- D'ATENA A., *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano, 2001.
- D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *forum-costituzionale.it*, 6 settembre 2002.
- D'ATENA A., *Parere richiesto all'AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- DE FIORES C., *Il neofederalismo. Aspetti teorici e profili costituzionali*, in *Le Regioni*, 1995, p. 81 e ss.
- DELL'ACQUA C., *Il potere estero fra segreto e politica*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto, profili storico – diplomatici e regime giuridico*, Padova, 1990, p. 243 e ss.
- DELLA CANANEA G., *I pubblici poteri nello spazio giuridico globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, p. 1 e ss.
- DE LEO M.R., *Forme di governo e politica estera*, Torino, 2003.
- DE MARCO E., *La sovranità dello Stato tra «pluralismo» e «integrazione sovranazionale»*, in *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1994, p. 233 e ss.
- DENNINGER E., *L'impatto della globalizzazione sulle democrazie contem-*

- poranee*, relazione tenuta al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Bari, 17 ottobre 2003.
- DE SENA P., *In tema di attività internazionale delle Regioni*, in *Foro italiano*, 1989, p. 2121 e ss.
- DE SIERVO U., *Le Regioni italiane e i rapporti internazionali*, in *Quaderni regionali*, 1985, p. 62 e ss.
- DE STEFANI P., *Gli obblighi internazionali, tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *forumcostituzionale.it*, 27 maggio 2003.
- DE VERGOTTINI G., *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, relazione al Convegno annuale dell'AIC, Bari, 17-18 ottobre 2003.
- DE VERGOTTINI G., *Politica estera ed interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 493 e ss.
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, *ad vocem*, Milano, 1990, p. 831 e ss.
- DE WITTE B., *Il processo semipermanente di revisione dei Trattati*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 499 e ss.
- DICKMANN R., *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 22/2007.
- DICKMANN R., *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 *federalismi.it*, n. 16/2004.
- DICKMANN R., *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione e della legge "La Loggia"*, in *federalismi.it*, n. 12/2003.
- DICKMANN R., *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 9/2003.
- DI COSIMO G., *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1998, p. 11 e ss.
- DI SALVATORE E., *Integrazione europea e regionalismo: l'esempio tedesco*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 513 e ss.
- DI SALVATORE E., *Le relazioni delle regioni italiane con l'Unione Europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, p. 641 e ss.
- DOMENICHELLI L., *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1240 e ss.

- DOMENICHELLI L., *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, 2007.
- DONNARUMMA M.R., *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milano, 1983.
- ELAZAR D.J., *Idee e forme del federalismo*, trad. it., Milano, 1998.
- ELIA L., *Le prospettive dell'assetto costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 8 febbraio 2002.
- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 73 e ss.
- FALCON G., *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 327 e ss.
- FALCON G., *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 1992, p. 1242 e ss.
- FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno*, Milano, 1995.
- FERRARESE M.R., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002.
- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2001.
- FERRARI G.F., *Il primo comma dell'art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1849 e ss.
- FERRARI G.F., PARODI G., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003.
- FERRARI BRAVO L., *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione di trattati*, Pompei-Napoli, 1964.
- FERRARI BRAVO L., *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, 1993.
- FIGONI F., *Leale collaborazione e correttezza costituzionale*, in *Jus*, 2007, p. 189 e ss.
- FLORENZANO D., *Gli atti pattizi delle Regioni italiane nell'ambito dell'attività di cooperazione transfrontaliera alla luce del rinnovato quadro costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2004, p. 680 e ss.
- FLORENZANO D., *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004.
- FLORIDIA G., *Diritto interno e diritto internazionale: profili storico-comparatistici*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/convegni/genova2002.
- FOIS P., *Il Trattato CEE come "accordo quadro": la posizione della Corte di Giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1978, p. 61 e ss.

- FOIS P., *L'accordo preliminare nel diritto internazionale*, Milano, 1974.
- FOIS P., *L'invalidità del trattato segreto*, in ID., *Il trattato segreto, profili storico - diplomatici e regime giuridico*, Padova, 1990, p. 124 e ss.
- FOIS P., *Sulla partecipazione della Regione Sardegna all'elaborazione dei trattati*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2000, p. 375 e ss.
- FORLATI PICCHIO L., *Attività di mero rilievo internazionale delle Regioni: una «toppa per il vestito nuovo» dell'integrazione europea?*, in *Le Regioni*, 1990, p. 915 e ss.
- FRANCHINI M., *La potestà estera*, in *Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello*, vol. XXII, Padova, 1992.
- FRIGESSI DI RATTALMA M., *Il ruolo del contratto nei rapporti tra enti pubblici territoriali appartenenti a Stati diversi*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali. Relazioni con la Comunità europea e cooperazione transfrontaliera*, Milano, 1995, p. 97 e ss.
- PROWEIN J.A., *Länder e affari esteri nella Repubblica federale di Germania*, in AA.VV., *Federalismo, regionalismo ed autonomie differenziate*, Palermo, 1991, p. 329 e ss.
- FUSARO C., *Prime valutazioni sul disegno di legge costituzionale concernente il Senato della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale la forma di governo e la modificazione degli artt. 104, 107, 117, 127 e 138 della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 2003.
- GABRIELE F., *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, ad vocem.
- GAJA G., *Commento dell'art. 6*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, p. 121 e ss.
- GARAVOGLIA G., *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 605 e ss.
- GATTINI A., *Prospettive dell' "Accordino" italo-austriaco nel quadro della normativa comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1991, p. 300 e ss.
- GHERA F., *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 *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2519 e ss.
- GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo*, in *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V Cost.*, Torino, 2003, p. 235 e ss.
- GIANGASPERO P., *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le regioni*, 2006, p. 45 e ss.

- GILIOI F., *La cooperazione transfrontaliera in Irlanda: un modello per l'Europa?*, in *Il diritto dell'economia*, 2005, p. 779 e ss.
- GILIOI F., *Potere estero delle Regioni e principio di leale collaborazione alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2003, nonché della legge di attuazione e delle proposte di modifica del nuovo Titolo V*, in *Diritto ed economia*, 2003, p. 523 e ss.
- GIROTTO D., *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 73 e ss.
- GIUPPONI T.F., *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controllimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in forumcostituzionale.it/giurisprudenza.
- GIZZI E., *Il potere estero regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 81 e ss.
- GIZZI E., *La collaborazione interregionale e l'integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 1987, p. 979 e ss.
- GIZZI E., *La ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni*, Milano, 1979, p. 9 e ss.
- GOZI S., *Il parlamento europeo e l'armonizzazione internazionale: le implicazioni costituzionali del fenomeno della globalizzazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 879 e ss.
- GRIMM D., *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 339 e ss.
- GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003.
- GROPPI T., *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 262 e ss.
- GROPPI T., *Unione Europea: delegazioni anche a guida regionale*, in *Guida al diritto*, 2003, p. 51 e ss.
- GROTTANELLI DE SANTI G., *I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1961.
- GUARINO G., *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, p. 21 e ss.
- HABERLE P., *Dallo Stato nazionale all'Unione Europea: evoluzioni dello Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 455 e ss.
- HABERMAS J., *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999.
- HOLL H., *La partecipazione dei Länder tedeschi alla politica europea*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa: esperienze costituzio-*

- nali a confronto. *Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna e Svizzera*, Milano, 2002, p. 88 e ss.
- IVALDI P., *Esecuzione e attuazione regionale degli atti normativi dell'Unione Europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 188 e ss.
- LABRIOLA S., *La pubblicazione degli atti normativi e la circolazione delle notizie sulle relazioni internazionali della Repubblica italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1985, p. 235 e ss.
- LABRIOLA S., *Trattato segreto e attribuzioni degli organi costituzionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 554 e ss.
- LAMBERTI ZANARDI P., *Trattato segreto e pubblicazione degli accordi internazionali*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto, profili storico-diplomatici e regime giuridico*, Padova, 1990, p. 114 e ss.
- LA PERGOLA A., *Autonomia regionale, «potere estero» dello Stato ed esecuzione degli obblighi comunitari*, in *Diritto e società*, 1985, p. 573 e ss.
- LAZZARO F., *La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 321 e ss.
- LEISNER W., *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 344 e ss.
- LEROY M., *Il federalismo belga*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, p. 101 e ss.
- LEVI L., *Il federalismo*, in *Storia delle idee politiche, economiche e sociali*, VI, Torino, 1974, p. 459 e ss.
- LIBERTI L., *Ordinamento comunitario, potere estero dello Stato e legittimità dell'ambasciata basca a Bruxelles (nota a Tribunal Constitutionnel, 26 maggio 1994, n. 165)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, p. 164 e ss.
- LIJPHART A., *Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1985, p. 3 e ss.
- LIPPOLIS V., *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989.
- LIPPOLIS V., *Regioni, treaty making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p. 1217 e ss.
- LUCIANI M., *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, p. 215 e ss.
- LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito del-*

- l'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2002, p. 345 e ss.
- LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. Cost. n. 3 del 2001*, in *Il nuovo Titolo V Cost.*, p. 17 e ss.
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle istituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 124 e ss.
- MACCORMICK N., *La sovranità in discussione*, Bologna, 2003.
- MACCORMICK N., *Sovereignty, democracy and subsidiarity*, in R. BELLAMY, V. BUFALACCHI, D. CASTIGLIONE (a cura di), *Democracy and constitutional culture in the Union of Europe*, London, 1995.
- MAFFEO G., *La cooperazione regionale transfrontaliera*, in F. MARCELLI (a cura di), *Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo*, Milano, 1996, p. 230 e ss.
- MAINARDIS C., *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1357 e ss.
- MAJONE G., *Europe's democratic deficit: the question of standards*, in *European law journal*, 1998, p. 5 e ss.
- MALTONI A., *Le intese tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1995, p. 198 e ss.
- MANETTI M., *Alcune riflessioni sul c. d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 12 dicembre 2003.
- MANGIA A., *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 806 e ss.
- MANGIA A., *I Consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 866 e ss.
- MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.
- MANGIAMELI S., *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 237 e ss.
- MANGIAMELI S., *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 1131 e ss.
- MANZELLA A., *Il processo decisionale nella politica estera italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 477 e ss.
- MANZELLA A., *Lo Stato «comunitario»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 273 e ss.
- MARCELLI F., *Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo*, in *Le Regioni*, 1996, p. 764 e ss.

- MARCELLI F., *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, 1998.
- MARCELLI F., *Le Regioni nell'orientamento europeo e internazionale*, Milano, 1998.
- MARCHETTI G., *Le Regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 2001, p. 85 e ss.
- MARESCA R., *Parlamento e società reticolare*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 683 e ss.
- MARRAMAO G., *L'Europa dopo il Leviatano. Tecnica, politica, Costituzione*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una costituzione senza Stato*, Bologna, 2002, p. 119 e ss.
- MARTINELLI A., *Governance globale e responsabilità democratica*, in F. BRUNI, N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, 2001, p. 51 e ss.
- MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005.
- MASCIA R., *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996.
- MASSAI A., *Parlamento e politica estera: l'Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 559 e ss.
- MASSERA A., *Oltre lo Stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, p. 1 e ss.
- MAYNTZ R., *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1999, p. 3 e ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., SALERNO G.M., *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 3969 e ss.
- MICHETTI M., *La Corte alle prese con la leale collaborazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 256 e ss.
- MIELE G., *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949.
- MOR G., *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in ID. (a cura di), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Bologna, 1988, p. 23 e ss.
- MORATA F., *Governance europea e politiche pubbliche*, in S. FABBRINI, F. MORATA., *L'Unione Europea*, Bari, 2002, p. 3 e ss.
- MORATA F., *Le Regioni come arene del mesogoverno europeo. Il caso spagnolo in prospettiva comparata*, in A. PREDIERI, M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, p. 263 e ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975.

- MORVIDUCCI C., *Rapporti tra Stato e Regioni con riferimento alle attività di rilievo internazionale*, in *Le Regioni*, 1974, p. 353 e ss.
- MORVIDUCCI C., *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l'interpretazione governativa del d.P.R. 616*, in *Le Regioni*, 1980, p. 983 e ss.
- MURA L., *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, 2007.
- NAGEL K., *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 43 e ss.
- ODONE C., *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CE*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 327 e ss.
- OHMAE K., *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, 1996.
- OLIVETTI M., *Il potere estero delle Regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 17 e ss.
- OLIVETTI M., *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 37 e ss.
- OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002.
- ONIDA V., *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1991, p. 7 e ss.
- ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, p. 98 e ss.
- ONORATO G., *L'evoluzione del ruolo delle Regioni italiane nell'ordinamento comunitario*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 243 e ss.
- OPPERMANN T., *Il processo costituzionale europeo dopo Nizza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, p. 353 e ss.
- OPPERMANN T., *The international economic order: regionalization versus globalization*, in *Law and State*, 1998, p. 48 e ss.
- ORTINO S., *La sfida federalista nell'era della globalizzazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 53 e ss.
- PACE A., *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 613 e ss.
- PACENTE C., *I rapporti con le comunità di italiani residenti all'estero*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 181 e ss.

- PALADIN L., *Celebrazione del ventesimo anno della promulgazione dello statuto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*, Trieste, 1983, p. 28 e ss.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.
- PALADIN L., *Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, p. 445 e ss.
- PALAZZOLO E., *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, 2003.
- PALERMO F., *Federalismo possibile. Il potere estero delle Regioni*, in *Federalismo e società*, 1997, p. 73 e ss.
- PALERMO F., *Il potere estero delle Regioni*, Padova, 1999.
- PALERMO F., *La (nuova?) disciplina delle attività internazionali delle Regioni. L'art. 3 del DDL La Loggia*, in *federalismi.it*, 8 maggio 2002.
- PALERMO F., *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 709 e ss.
- PANUNZIO S. (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano, 2002.
- PASINI I., «Potere estero» delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel d.P.R. 31 marzo 1994, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato ed europeo*, 1995, p. 981 e ss.
- PASINI I., *Potere estero e attività di mera rilevanza internazionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1990, p. 300 e ss.
- PASTORI G., *Limiti di competenza delle Regioni e interesse della Comunità nazionale*, in *Le Regioni*, 1994, p. 496 e ss.
- PASTORI G., *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, in *Le Regioni*, 1989, p. 1533 e ss.
- PASTORI G., *Verso la Regione ente generale*, in *Le Regioni*, 1989, p. 231 e ss.
- PATRONI GRIFFI A., *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell'Unione*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 945 e ss.
- PEDETTA M., *Le attività delle regioni all'estero nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 2993 e ss.
- PEGORARO L., RINELLA A., *Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1427 e ss.
- PERNICE I., *Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam: European constitution making revisited?*, in *Common market law review*, 1999, p. 703 e ss.
- PERNICE I., *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *Common market law review*, 2002, p. 511 e ss.
- PERNTHALER P., *La Costituzione federale austriaca*, in PALERMO F. (a cura di), «Codice» di diritto costituzionale austriaco. *Costituzione fe-*

- derale, *Legge costituzionale finanziaria, Legge fondamentale sui diritti dei cittadini*, Padova, 1998.
- PIANTA M., *Globalizzazione dell'economia e dimensione locale*, in *Democrazia e diritto*, 1994, p. 219 e ss.
- PINELLI C., *Art. 11° c. della legge La Loggia (commento)*, in AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 21 e ss.
- PINELLI C., *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 866 e ss.
- PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, V, 2001, p. 194 e ss.
- PINELLI C., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999.
- PIRAINO A., *Intervento*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2001.
- PIRAINO A., *La new governance locale e gli strumenti della programmazione negoziata*, in *Atti in onore di A. Pensavecchio Li Bassi*, Torino, 2004, p. 983 e ss.
- PIRAINO A. (a cura di), *Le funzioni normative di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002.
- PITRUZZELLA G., *Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle Regioni al processo di formazione delle politiche comunitarie*, in *Le Regioni*, 1986, p. 63 e ss.
- PITRUZZELLA G., *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 509 e ss.
- PITRUZZELLA G., *Forma di governo regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, *ad vocem*.
- PITRUZZELLA G., *Il regionalismo differenziato nel progetto Bossi*, in *forumcostituzionale.it*, 2003.
- PITRUZZELLA G., *Le Regioni speciali nel nuovo assetto costituzionale*, in F. TERESI (a cura di), *Cinquant'anni dello statuto siciliano*, Palermo, 1988, p. 221 e ss.
- PITRUZZELLA G., *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*, Bologna, 2003, p. 213 e ss.
- PITRUZZELLA G., *Sul federalismo all'italiana nel processo di revisione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 7 e ss.
- PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforme dello Stato*, Torino, 1998.

- PIZZETTI F., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 e ss.
- PIZZETTI F., *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in www.giurcost.org/studi.
- PIZZETTI F., *L'evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di Comuni, Province e Città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, Palermo, 2002, p. 82 e ss.
- PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1153 e ss.
- PIZZETTI F., *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il legislatore statale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 812 e ss.
- PIZZETTI F., *Riforma costituzionale italiana e processo costituente europeo*, in *Il Mulino*, 2002, p. 995 e ss.
- PREDIERI A., *Euro poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998.
- PREDIERI A., *Le reti transeuropee nei Trattati di Maastricht e di Amsterdam*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 293 e ss.
- PREDIERI A., MORISI M. (a cura di), *L'Europa delle Reti*, Torino, 2001.
- QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968.
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1955.
- REPOSO A., *Autonomie locali e potere estero (spunti comparatistici)*, in *Diritto e società*, 1983, p. 145 e ss.
- REPOSO A., *Lineamenti dello Stato federale*, in M. GOBBO (a cura di), *Costituzione federale anglosassone*, Torino, 1994, p. 81 e ss.
- REPOSO A., *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2001.
- REPOSO A., *Stato federale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1993, *ad vocem*.
- ROLLA G., *Differenziazione regionale e nuovi criteri per il riparto delle competenze. Considerazioni conclusive*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, p. 550 e ss.
- ROLLA G., *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*. Torino, 1998.

- ROLLA G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 2003, p. 703 e ss.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1977.
- ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969.
- ROMANO S., *Oltre lo Stato*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1918, p. 2 e ss.
- ROMBOLI R., *Le modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Foro italiano*, 2001, ft. 5, p. 185 e ss.
- RONZITTI N., *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, p. 955 e ss.
- ROSSI G., *Riflessioni sulle funzioni dello Stato nell'economia e nella redistribuzione della ricchezza*, in *Diritto pubblico*, 1997, p. 314 e ss.
- ROSSI G., *Stato, Regioni e Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1992, p. 903 e ss.
- ROSSI L.S., *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *forumcostituzionale.it*, 4 luglio 2002.
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967.
- RUGGERI A., *Forma e sostanza dell'«adeguamento» degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, p. 357 e ss.
- RUGGERI A., *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in *forumcostituzionale.it*, 9 dicembre 2004.
- RUGGERI A., *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *federalismi.it*, n. 24/2005.
- RUGGERI A., *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assilologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in *forumcostituzionale.it/giurisprudenza*.
- RUGGERI A., *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e non dice*, in *www.forumcostituzionale.it*, 21 agosto 2003.
- RUGGERI A., *La ricomposizione delle fonti in sistema nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2003, p. 364 e ss.
- RUGGERI A., *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, p. 56 e ss.

- RUGGERI A., *Le costituzioni passano, ma la giurisprudenza... resta*, in *federalismi.it*, n. 1/2004.
- RUGGERI A., *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, 239 e 280/2004)*, in *federalismi.it*, n. 16/2004.
- RUGGERI A., *Note minime "a prima lettura", a margine del disegno di legge "La Loggia"*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2002, p. 189 e ss.
- RUGGERI A., *Riforma del Titolo V e «potere estero» delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Diritto e società*, 2003, p. 1 e ss.
- RUFFILLI R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura*, Milano, 1971.
- SACERDOTI G., *La cooperazione interregionale europea tra vincoli costituzionali e principi del diritto internazionale*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Milano, 1995, p. 41 e ss.
- SALERNO F., *La partecipazione regionale al potere estero nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1982, p. 521 e ss.
- SALVADORI M., *Stati e democrazia nell'era della globalizzazione*, in *Il Mulino*, 1996, p. 439 e ss.
- SAPIENZA R., *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.
- SAVINO M., *Regioni e Unione Europea: il mancato «aggiornamento» dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, p. 433 e ss.
- SCARCIGLIA R. (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Torino, 2003.
- SCISO E., *I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione*, in *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 59 e ss.
- SCUDIERO M., *Parere richiesto all'AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- SEVERINI G., *Realtà internazionale e art. 11 della Costituzione italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 65 e ss.
- SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, p. 3 e ss.
- SILVESTRI G., *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1119 e ss.

- SIRIANNI G., *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997.
- SORRENTINO F., *I conflitti di attribuzione nei rapporti Stato-Regioni*, in *Quaderni regionali*, 1982, p. 467 e ss.
- SORRENTINO F., *La giurisprudenza della Corte costituzionale nei conflitti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1986, p. 965 e ss.
- SORRENTINO F., *La nascita della Costituzione europea– un’istantanea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- SORRENTINO F., *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Rivista di Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1359 e ss.
- SORRENTINO F., *Parere richiesto all’AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- SOTGIU M., *L’attività estera delle Regioni: oltre il nesso di strumentalità con le competenze, verso una disciplina comune*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1781 e ss.
- SOTGIU M., *Le Regioni come enti a fini generali e le loro attività estere*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1327 e ss.
- SPADARO A., *Gli effetti costituzionali della c. d. «globalizzazione»*, in *Politica del diritto*, 1998, p. 441 e ss.
- SPADARO A., *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 1041 e ss.
- SPADARO A., *Statuti regionali e forma di governo*, in *Politica del diritto*, 2001, p. 312 e ss.
- STROZZI G., *Competenze regionali e potere estero dello Stato. Un asso nella manica dell’esecutivo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, p. 1000 e ss.
- STROZZI G., *Il diritto dei trattati*, Torino, 1999.
- STROZZI G., *Recenti sviluppi della disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 344 e ss.
- STROZZI G., *Regioni e adattamento dell’ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, p. 205 e ss.
- TALICE C., *Rapporti internazionali e attività amministrativa all’estero: riserva dello Stato e attività consentite alle Regioni*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1977, p. 731 e ss.
- TELÒ M. (a cura di), *Democratie et construction européenne*, Bruxelles, 1995.

- TERESI F., *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 *forum-costituzionale.it*, 10 dicembre 2001.
- TERESI F., *L'autonomia normativa delle Regioni speciali (con particolare riguardo alla Regione siciliana). Considerazioni interlocutorie*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 187 e ss.
- TERESI F., *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana*, Torino, 1998.
- TERESI F., *Modi e forme di intervento della Regione sulle politiche comunitarie*, in *Le Regioni*, 1975, p. 606 e ss.
- TIBERI G., *Il Libro Bianco sulla governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 163 e ss.
- TIZZANO A., *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992, p. 606 e ss.
- TOMUSCHAT C., *Il federalismo tedesco*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, p. 183 e ss.
- TONIATTI R., *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 167 e ss.
- TONIATTI R., *Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 917 e ss.
- TORCHIA L., *«Concorrenza» tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 647 e ss.
- TORCHIA L., *Regioni e Unione Europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, p. 495 e ss.
- TORCHIA L., *Una costituzione senza Stato*, in *Diritto pubblico*, 2001, p. 405 e ss.
- TOSI R., *A proposito dell'«interesse nazionale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 86 e ss.
- TOSI R., *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai «livelli essenziali delle prestazioni»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 629 e ss.
- TOSI R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1233 e ss.
- TOSI R., *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 969 e ss.

- TOSI R., *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 547 e ss.
- TOSI R., *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Le Regioni*, 2002, p. 603 e ss.
- TREVES T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005.
- TREVES T., *L'informazione sulla politica estera dell'Italia: il caso dei trattati internazionali*, in *Studi in onore di G. Balladore Pallieri*, Milano, 1978, p. 614 e ss.
- TRUINI A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, 2003
- VANDELLI L., *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, 2002.
- VANDELLI L., *La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 774 e ss.
- VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1007 e ss.
- VIOLINI L., *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 legge 5 giugno, 2001, n. 131*, Bologna, 2003, p. 111 e ss.
- VIOLINI L., *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.
- VIOLINI L., *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, p. 691 e ss.
- VIOLINI L., *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali ed europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euro-regioni, rapporti transfrontalieri e uffici di rappresentanza a Bruxelles*, in *Le Regioni*, 1998, p. 406 e ss.
- VIRGA P., *La Regione*, Milano, 1949.
- VOLPI M., *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, p. 367 e ss.
- VON MANGOLD H., *Stato federale e relazioni internazionali: il caso tedesco*, in AA.VV., *Federalismo, regionalismo ed autonomie differenziate*, Palermo, 1991, p. 329 e ss.
- WEILER J.H.H., HALTERN V., MAYER F., *European democracy and its critics. Five uneasy pieces*, in *West european politics*, 1995, p. 24 e ss.
- WEILER J.H.H., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003.
- WOELK J., *La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo de-*

- cisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003 p. 575 e ss.
- WOELK J., *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in *Le Regioni*, 1999, p. 230 e ss.
- ZAGREBELSKY G., PORTINARO P., LUTHER J. (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.
- ZANGHÌ C., *La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze nn. 348 e 349 del 2007*, in www.giurcost.org/studi.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958.
- ZANON N., *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 866 e ss.
- ZILLER J., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007.
- ZILLER J., *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2004.

Rubbettino

Rubbettino

Rubbettino

Finito di stampare nel mese di dicembre 2007
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)