

Francesco Zammartino

CENNI SUL  
POTERE ESTERO  
REGIONALE

## INDICE

1. Premessa.....p. 3
2. Le attività estere delle Regioni prima della riforma costituzionale.....p. 6
3. Le attività estere delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale.....p. 13
4. Le relazioni internazionali delle Regioni dopo la riforma del titolo V  
della Costituzione.....p. 24
5. Dall'U.E. una nuova tutela delle Regioni in politica estera?.....p. 33

## 1. Premessa

Sebbene evoluzione e rinnovamento siano fenomeni consueti nel mondo del diritto, che sempre deve essere pronto ad adeguarsi alla realtà, è raro trovare in altri campi lo stesso fermento che si può riscontrare in ordine alle autonomie locali. Da sempre problematica è stata, infatti, la definizione dell'ampiezza dell'autonomia degli enti territoriali, divisa tra aspirazioni federaliste e atteggiamenti conservatori e statalisti: è ancora di strettissima attualità la riforma costituzionale che, avendo superato lo scoglio del referendum popolare, ha introdotto appunto il federalismo in Italia o come non pochi hanno sottolineato un regionalismo rafforzato.<sup>1</sup> Essa rappresenta forse la più appariscente delle conquiste che in tema di autonomie locali sono state raggiunte negli ultimi anni, ma tanti passi erano stati già compiuti, e sempre ad opera della dottrina e della giurisprudenza che hanno saputo indirizzare il legislatore, segnalando le lacune normative che rendevano inadeguata l'autonomia effettivamente goduta dagli enti locali rispetto al disegno costituzionale ricavabile soprattutto dall'art. 5.

Tuttavia il confronto Stato-Regioni sul tema della definizione concreta dei loro poteri rispettivamente spettanti non è affatto concluso, e, alla luce della L. cost. n. 3 del 18/10/2001, seguita di qui a poco dalla legge attuativa del 5/6/2003 n.°131, resta ancora apertissimo, tra gli altri, il problema della configurazione di un potere estero regionale.<sup>2</sup> Difatti, la concezione

---

<sup>1</sup> Che si tratti di una riforma incompleta è stato ribadito dalla stessa maggioranza che votò definitivamente l'8/3/01 la legge costituzionale di modifica del titolo V della Costituzione. In effetti, la sola non previsione di una Camera delle autonomie direttamente rappresentativa degli interessi delle realtà locali e di una revisione della Corte Costituzionale che consenta alle Regioni di intervenire nel meccanismo di nomina dei giudici, spinge verso una ridefinizione della riforma. Lo stesso F. BASSANINI, uno dei padri del Titolo V riformato, riconosce qualche difetto: "E' una grande riforma, ma va ammesso che non è compiuta e ha bisogno di qualche correzione. Nessuna riforma di tale portata esce perfetta dal cilindro del legislatore." (*Il Sole 24ore* del 19/7/2002 3.). Cfr. C.G. De Martin, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in [www.amministrazioneincammino.Luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.Luiss.it), 30 aprile 2004

<sup>2</sup> Cfr. tra gli altri, A. Bernardini, *Competenza normativa regionale e affari esteri: prime considerazioni*, in *Democrazie e diritto* 1975, 281 ss.; id, *Ordinamento regionale e adattamento al diritto internazionale*, in *Giur. Cost.*, 1963, 455 ss. F. Marcelli, *Autonomie territoriali, Unione Europea, diritto internazionale* in: Id. (a cura di), *Le Milano* 1998, p. 36 ss. S. Bartole, *Il potere estero delle Regioni*, in: S. Bartole, (a cura di), *L'ordinamento regionale. Materiali di giurisprudenza costituzionale*, Bologna 1997, 43 ss.; *Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, e di recente

classica per cui, in tema di rapporti internazionali, l'unico soggetto dotato di poteri che legittimino ad agire sia lo Stato, già negli anni scardinata per far posto alla individuazione più articolata di una serie di attività implicanti relazioni con soggetti esteri non tutte appannaggio dello Stato,<sup>3</sup> appare oggi del tutto improponibile sulla base della nuova formulazione dell'art. 117 cost. Quest'ultimo, come si vedrà più precisamente in seguito, ha posto (seppure solo formalmente) le legislazioni statali e regionali sullo stesso piano, sottoponendole entrambe ad unico vincolo operativo (obblighi internazionali) derivante dal 1° c. dell'art. in esame.<sup>4</sup> Inoltre è stato previsto (8 comma) per le Regioni nelle materie di loro competenza la possibilità di concludere accordi con Stati e intese con enti substatali. Senonchè, sin dai primi giorni successivi all'attuazione della riforma costituzionale, da più parti<sup>5</sup> ci si è resi conto che forte è il rischio che si crei un nuovo terreno di scontro tra Stato e Regioni, nel quale non sarà facile comprendere fino a che punto i due enti si contendano le medesime competenze, ovvero le Regioni pretendano invece di distinguere quelle attività che – pur determinando una relazione con l'estero – esulano dal novero delle attribuzioni senz'altro statali.<sup>6</sup> Dunque, se non è facile ancora oggi alla luce della riforma trovare una risposta certa circa la consistenza e l'ampiezza dei poteri regionali nelle relazioni con soggetti esteri, non lo è neppure

---

F.G. Pizzetti; Il nuovo ordinamento della Repubblica, in AA.VV. 412,2003; Dickmann, *La Corte Costituzionale ed il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004\_1,2,3,4.

<sup>3</sup> In questo senso, G. Rossil, *Stato, Regioni e Unione Europea*, in: *Le Regioni*, cit., 1992, 903 ss.

<sup>4</sup> Secondo R. Cafari Panico con la riforma del 2001 si è giunti alla "costituzionalizzazione esplicita dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, nonché dall'ordinamento comunitario, ai quali è tenuta a conformarsi, in via generale, la potestà legislativa regionale", *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1326, 2001- VI.

<sup>5</sup> A proposito si v. E. Cannizzaro, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 1/2002, pag. 20 e ss., secondo il quale allo stato attuale varie sono le possibilità che nei diversi livelli di competenze normative tra Stato e Regioni tracciati dalla riforma possano segnalarsi casi di interferenze che alimentino l'attrito già esistente nei rapporti tra i due soggetti.

<sup>6</sup> Cfr. F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in: Reg. 1997, 291 ss. e M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, p. 19 ss. C'è da considerare che il principio secondo cui la legislazione esclusiva sulla politica estera resti allo Stato, come è stabilito in ogni sistema federale, non è posto in discussione dal nuovo art. 117. Quello che invece è interessante notare è che dal nuovo disposto costituzionale sembra nascere un vero e proprio onere per le regioni le quali "possono e devono fare relazioni internazionali".

formulare la domanda: cosa si considera per potere estero?<sup>7</sup> E siccome è indiscusso, ai sensi del riformulato art. 117 cost., che il potere di assumere (e attuare) le decisioni cardine in tema di politica estera compete esclusivamente agli organi di governo dello Stato<sup>8</sup>, così come è certo che le Regioni possono compiere attività che le pongano in relazione con enti stranieri se ciò non importa obblighi per lo Stato, il campo di indagine si restringe a tutto ciò che rimane compreso tra questi estremi. E si tratta di una zona grigia molto variegata,<sup>9</sup> anche a causa del fatto che le Regioni in precedenza hanno sollevato il problema non in linea teorica bensì in concreto, con la realizzazione di atti, intese, accordi con Stati esteri o enti locali esteri, avverso i quali lo Stato italiano ha spesso sollevato obiezioni fondate sulla non sussistenza in capo alle Regioni del potere necessario alla realizzazione degli atti stessi. Perciò, è necessario partire dalle poche previsioni normative in argomento e dalla giurisprudenza che si è formata sui singoli casi<sup>10</sup>, per rinvenire -se possibile- una regola generale che confermi la sussistenza di un potere estero regionale nel nostro panorama costituzionale, proiettando i poteri regionali oltre i confini territoriali dell'ente, come sembra trasparire dalle intenzioni del legislatore di riforma, ovvero ridimensioni le aspirazioni regionali a questo riguardo.

Né è possibile sviluppare questa tematica senza porre in discussione complessivamente il ruolo che le Regioni possono assumere nell'ordinamento italiano grazie alle potenzialità insite

---

<sup>7</sup> A tal proposito si v. M. FRANCHINI, *La potestà estera*, in: *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1992, vol. VIII, 256; E. GIZZI, *Il potere estero regionale*, in: *Quad. reg.* 1989, 81 ss; I. PASINI, *Potere estero delle Regioni* in: *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1995, 981

<sup>8</sup> Si v. a riguardo Corte Cost. sent. n. 343/96 e cfr con Corte Cost. n. 13/2003

<sup>9</sup> Ancora E. CANNIZZARO, *Gli effetti.....*, cit., p. 22 Inoltre, AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia* (a cura di B. Caravita) Giuffrè 2004.

<sup>10</sup> Prevalentemente la giurisprudenza esaminata consta di pronunce della Corte Costituzionale che ha giudicato, specialmente negli anni '80 e '90, numerosissimi conflitti di attribuzioni Stato-Regioni proprio in tema di esercizio di potere estero da parte degli enti locali; è preziosa, tale giurisprudenza, perché ha cercato di definire tipologicamente in maniera sistematica le attività con profili esteri che le Regioni hanno il potere di svolgere, ed anche perché ha segnato una lenta evoluzione del pensiero giuridico in materia, dall'originario monolitico principio secondo cui la materia estera fosse appannaggio esclusivo dello stato fino ad una frontiera ancora tutta da tracciare. Tuttavia, anche in ambito comunitario è possibile forse cogliere lo spunto offerto da pronunce del Tribunale di primo grado o della Corte di Giustizia, che - sebbene non si occupino apertamente del problema della titolarità del potere estero in capo ad enti minori rispetto agli stati membri - possono testimoniare che anche in un sistema sovranazionale le Regioni vengono concepite come enti cui può essere assegnato il ruolo di enti di decentramento, con effetti significativi anche nei riguardi dell'U.E.

nell'art. 5 cost.; difatti, unendo i tasselli costituiti da diverse pronunce giurisprudenziali<sup>11</sup>, e collegando ad esse lo spirito innovatore della riforma costituzionale, emerge una configurazione nuova delle Regioni, secondo la quale i loro poteri cessano di essere rigorosamente tassativi, sia quanto alle materie di esplicazione, sia quanto all'ambito territoriale di estensione, perché le Regioni stesse vengono ripensate e rafforzate come enti a fini generali, politici, e dunque esponenziali rispetto alla comunità di riferimento. Se, dunque, le Regioni possono e debbono farsi totale carico degli interessi locali e dei fini propri della comunità di cui sono enti esponenziali, esercitando quell'autonomia politica che è loro propria, possono pure esplicitare i loro poteri oltre i propri confini territoriali.<sup>13</sup> Con i limiti e le precisazioni di cui meglio si dirà in prosieguo, l'ultraterritorialità dei poteri regionali si può considerare lo spunto migliore da cui far partire una ricerca volta non solo a stabilire fino a che punto abbia fondamento normativo la prassi ormai consolidata delle Regioni di esercitare il cd. potere estero, ma anche mirante a verificare se tali poteri siano legati o no al limite delle competenze per materia, che il riformato art. 117 pure impone al potere legislativo regionale.<sup>14</sup>

## 2. Le attività estere delle Regioni prima della riforma costituzionale

Il fatto che le Regioni, nell'ambito delle attività volte a tutelare interessi tipicamente regionali, potessero trovarsi a sviluppare delle relazioni con soggetti esteri, è risultato evidente fin dai

---

<sup>11</sup> Ci si riferisce in particolare alla sent. Corte Cost. n. 829 del 1988, in Reg. 1989, 1533 ss., con nota di Pastori, Sistema autonomistico e finalità della regione, e in Giur. Cost., con nota di Mazziotti, Salerno, Competenze legislative regionali e limite territoriale; nonché alle sentenze ivi richiamate Corte Cost. 562/88, in Reg., 1989, 231, e Corte Cost. 79/1988 in Reg. 1988, 391.

<sup>13</sup> M.C. LAURA', G. MAFFEO, F. MARCELLI, Cooperazione decentrata e ruolo delle Regioni, in F. MARCELLI (a cura di) Le Regioni, p. 305 ss. Inoltre si confronta la sent. Corte Cost. n. 214/1985 in Giur. cost. 1985; F. COCOZZA, Uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza, in Reg. 1992, 775 ss. A. PUBUSA, Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale, Milano 1983, 51 ss.

<sup>14</sup> Il discorso vale, tuttavia, se ci limitiamo a considerare affermazioni di principio, tutte in larga massima condivisibili, secondo le quali, per esempio, la politica estera spetta agli Stati ovvero lo Stato è l'unico soggetto imputabile dall'ordinamento internazionale. Discorso a parte è da fare se ci allontaniamo dai principi di carattere generale per cogliere le situazioni concrete ben più articolate e complesse che ci portano a considerare, per esempio, nell'ambito degli scambi economici che riguardano i più svariati settori, che è impensabile che gli impegni presi a livello internazionale non interferiscano su quelle materie che il nuovo disposto dell' art. 117 cost. attribuisce alle Regioni.

loro primi anni di operatività; dunque, il compito di classificare e giustificare, dal punto di vista giuridico, tali attività si è posto da lunghissimo tempo.<sup>15</sup>

In verità, le Regioni non hanno atteso che fosse sciolto il nodo teorico prima di attivarsi, ed anche il Governo ha quasi sempre accettato gli accordi da esse stabiliti con enti omologhi di Stati esteri, tranne quando si è ritenuto che l'atto fosse idoneo ad avere effetti sui rapporti tra l'Italia e l'altro Stato coinvolto nella vicenda<sup>16</sup>. Le attività cui si fa cenno si svolgevano nei primi anni settanta e consistevano in accordi di amicizia e cooperazione allo sviluppo, o in attività connesse ai fenomeni di immigrazione ed emigrazione, di promozione economica, di cooperazione transfrontaliera, o talvolta portavano alla redazione di "dichiarazioni d'intenti"<sup>17</sup>. Il d. P.R. n. 616 del 1977, con cui si è realizzata la più significativa e corposa parte della farraginoso operazione di trasferimento delle competenze alle Regioni, trovatosi dinanzi al vuoto normativo sulla questione fece una scelta, mediante l'art. 4, di chiaro stampo tradizionalista.<sup>18</sup> Del tutto scontata fu infatti la conferma che nelle materie trasferite alle Regioni era comunque lo Stato a continuare l'esercizio delle funzioni attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità europea. Tuttavia, la norma lasciò dei grossi margini di manovra all'interprete, perché si limitò a disporre che "le Regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza, se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento" (art. 4, co.2). Dunque, da un lato, si fece cenno soltanto ad attività di promozione, trascurando qualunque altro tipo di attività, e consentendole solo in via di eccezione, come a ribadire la titolarità esclusivamente statale della

---

<sup>15</sup> Si veda a proposito E. GIZZI, *Il potere estero regionale* cit. 81 ss; A. REPOSO, *Autonomie locali e potere estero*, in Dir. e Soc. 1983, 145 ss.

<sup>16</sup> In particolare si segnalano: gli accordi di amicizia e cooperazione tra l'Umbria e il distretto di Potsdam (Rep. Dem. Tedesca) del 1973, l'intesa tra Lombardia e la Regione somala del Benadir nel 1976, e il protocollo di collaborazione tra Valle d'Aosta e la Regione somala del basso Scebelli (1976), che fu poi annullato dalla Corte costituzionale perché ritenuto interferente nei rapporti Italia - Somalia (sent. 187/85, *in Reg.*, 1985, 1178). Inoltre vanno menzionate tutte quelle attività svolte da alcune Regioni italiane, per esempio quelle di confine, che derogando a disposizioni legislative, hanno intavolato numerose relazioni nell'ambito di "comunità di lavoro" internazionali, dando sempre più vigore a quei rapporti di tipo transfrontaliero capaci di aggregare diversissime realtà locali nella risoluzione di più svariati problemi connessi alla tutela dell'ambiente, al turismo, alle mobilità dei lavoratori. A proposito si v. A. PATRONO, *Note sulla cooperazione transfrontaliera a livello statale, regionale e subregionale* in Quad. regionali 1988 n. 2 p. 545 ss.

<sup>17</sup> Per una panoramica di tali attività, PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, II, Padova, 1999, 94 ss., note 13-18.

<sup>18</sup> In senso diverso, F. BASSANINI - P. CARETTI, *Autonomie regionali e poteri comunitari*, in Reg., 1980, 84 ss.

gestione dei rapporti con l'estero; dall'altro, si lasciò impregiudicata la questione relativa a tutte le attività non classificabili come promozionali.<sup>19</sup>

Nasce, in questa fase, una tendenza a lungo conservata a considerare ogni potere regionale in materia estera di natura derogatoria, tale da rappresentare sempre una scalfitura del sistema monolitico della gestione statale dei rapporti con l'estero: esemplare a questo riguardo è proprio la formula dell'art. 4 d.p.r. 616/77, che cita le attività promozionali non in positivo ma in accezione negativa, per sostenere che non potevano svolgersi a meno che non si seguisse un certo iter formale.<sup>20</sup>

Più che per la norma effettivamente posta in tema di potere estero regionale, il d.p.r. in esame innovò per ciò che tacque, ossia per la sorte di tutte le attività non rientranti nella definizione di attività promozionali. È stato autorevolmente sostenuto<sup>21</sup> che il pregio dell'art. 4 d.p.r. 616/77 fosse quello di avere per la prima volta distinto tra rapporti internazionali in senso proprio che spettano allo Stato, in quanto ingenerano obblighi giuridici internazionali e, dunque, competono all'ente titolare della soggettività internazionale e attività diverse rivolte all'estero che possono essere svolte dalle Regioni, in quanto mirano a soddisfare esigenze locali e pongono gli enti locali in rapporto con soggetti esteri, ma senza coinvolgere il potere estero dello Stato. Ma la dottrina è andata anche al di là di questa configurazione, cercando di ricavare una regola più generale, di cui quella positiva potesse essere l'esplicazione: se talune attività sono riservate allo Stato, e di tutte le altre che in concreto le Regioni potrebbero compiere solo quelle promozionali sono disciplinate nel senso di dover essere attuate in regime di previa intesa, qual è il regime per le restanti?

Si è sostenuto<sup>22</sup> che la norma non lasciasse spazio ad altre possibilità, per cui tutto ciò che non rientrava nella categoria dei rapporti internazionali sarebbe ricaduto necessariamente nella tipologia delle attività promozionali e se talune attività non fossero state classificabili come tali

---

<sup>19</sup> Si veda la relazione della Commissione Giannini in: *Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Bollettino di legislazione e documentazione regionale*, 1976, 574 ss.

<sup>20</sup> V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"* in Reg. 1982, 495 ss.

<sup>21</sup> CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giur. Cost.*, 1992, 108.

<sup>22</sup> GIZZI, *La ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni*, Milano, 1977, 9 ss. Nello stesso senso TALICE, *Rapporti internazionali e attività amministrativa all'estero: riserva e attività consentite alle Regioni*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1977, 731 ss., per il quale non solo le attività promozionali sono le uniche consentite alle regioni ma dovrebbero pure essere interpretate restrittivamente e letteralmente come attività preparatorie (dell'attività internazionale statale).



avrebbero dovuto ritenersi senz'altro inammissibili, perché contrarie alla riserva statale esclusiva. Al contrario, la tesi prevalentemente accolta fu nel senso che l'art. 4 d.p.r. 616/77 lasciasse ipotizzare l'esistenza di tre diverse categorie di attività, tra cui si dovrebbe annoverare – oltre alle due già note – quella delle attività che la dottrina ha definito di *mero rilievo internazionale*, a carattere residuale.

Tuttavia, non mancarono fratture neppure a questo riguardo, poiché occorre definire se tali attività dovessero o no essere sottoposte alla previa intesa col Governo: la posizione più favorevole all'autonomia regionale sosteneva che le attività di mero rilievo internazionale esulassero dalla disciplina del d.p.r. 616/77 - il quale non aveva lo scopo di regolamentare interamente la materia delle attività di rilievo internazionale - e perciò non fossero sottoposte all'obbligo della previa intesa, riservata solo alle attività promozionali<sup>23</sup>. Diversa la posizione sostenuta dal governo,<sup>24</sup> il quale aveva pure ammesso l'esistenza di tale categoria, ma in modo alquanto contraddittorio estendeva ad essa la procedura dell'intesa, rendendo sostanzialmente inutile la differenziazione concettuale dalle attività promozionali, e smentendo l'assunto per cui la categoria stessa era stata ammessa, e cioè l'inidoneità di tali attività ad intralciare le relazioni internazionali dello Stato: inidoneità che da sola avrebbe giustificato la non sottoposizione alla previa intesa, ma, al massimo, al più blando regime della previa comunicazione<sup>25</sup>.

Né va dimenticato che l'art. 4 del d.p.r. 616/77 non impose solo il vincolo della previa intesa, ma anche quello rappresentato dal rispetto degli atti di indirizzo e coordinamento governativi. Ed infatti, proprio il primo atto di questo tipo<sup>26</sup> confermò, all'inizio degli anni ottanta, l'opzione del Governo per la generalizzazione della previa intesa ad ogni atto regionale in materia di contatti con l'estero; di più, esso stabilì l'obbligo per le Regioni di comunicare annualmente e

---

<sup>23</sup> CHELI, *Le attività svolte all'estero dalle Regioni*, in „Reg.”, 1983, 1181 ss; Morviducci, *Le attività di rilievo internazionale e l'interpretazione governativa del d.p.r. 616*, in Reg., 1980, 983 ss.;

<sup>24</sup> In linea con l'interpretazione del governo è M.R. DONNARUMMA, *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milano, 1983, 159.

<sup>25</sup> Esprime tale presa di posizione governativa la Circ. ai Commissari di Governo del 1.04.1978 - ripresa, tra gli altri, da MORVIDUCCI, *Le attività di rilievo internazionale*, cit., 1009 -, la quale, sebbene ampli enormemente la categoria delle attività internazionali riservate allo stato, quasi riducendo a zero le attività configurabili come di mero rilievo internazionale, non ha mai trovato applicazione in modo così rigoroso e perciò viene ancora considerata piuttosto come l'atto governativo di riconoscimento dell'esistenza delle attività di mero rilievo internazionale.

<sup>26</sup> Trattasi del d.P.C.M. 11 marzo 1980, pubblicato in G.U. 17 aprile 1980, n. 106

dettagliatamente alla Presidenza del consiglio dei ministri le iniziative programmate, e subordinò la attuabilità di tali progetti alla previa intesa espressa dal Governo, il cui silenzio equivaleva a diniego. Si veniva a perdere anche il valore di atto di coordinamento dell'intesa, avvicinandosi piuttosto ad un vero e proprio atto autorizzatorio<sup>27</sup>.

L'assetto conferito fin qui alla materia è stato però poderosamente investito, in più di un decennio, da una serie di pronunce della Corte Cost.<sup>28</sup>, che hanno profondamente mutato la concezione prima dominante in materia di potere estero delle Regioni, ed hanno proposto nuove chiavi di lettura delle problematiche presentatesi all'osservazione dei giuristi.<sup>29</sup> Ed infatti, il d.P.R. 31 marzo 1994 (atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività estere delle Regioni e delle Province autonome) si presenta come atto introduttivo delle norme di attuazione dell'art. 4 d.P.R. 616/77, ma sul piano dei contenuti è lontanissimo dalle disposizioni che lo avevano preceduto in sede di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni.

In verità, in tema di attività promozionali, non si segnalano significativi mutamenti, perché ovviamente viene ribadito il regime della previa intesa, anche se il nuovo atto di coordinamento è più preciso nella definizione del procedimento per la conclusione dell'intesa, importa l'introduzione del silenzio-assenso, e prevede pure che, se il diniego d'intesa si riferisce solo ad alcune parti del programma presentato dalla Regione, per le parti restanti l'assenso si intende raggiunto. Inoltre, qualora l'intesa non fosse raggiunta e fossero però ripresentati i programmi in precedenza non accolti, corredati da osservazioni in risposta ai rilievi su cui si è fondato il dissenso del Governo, il Ministro può "esprimere l'intesa o confermare il dissenso motivato entro venti giorni ..... Decorso tale termine senza alcuna comunicazione, l'intesa si intende raggiunta" (art. 1, co. 4). In più, le Regioni sono ulteriormente avvantaggiate rispetto al passato dalla previsione secondo cui, una volta raggiunta l'intesa in merito al programma complessivamente considerato, le iniziative in esso contemplate non devono più essere

---

<sup>27</sup> COVI, *Il potere estero delle Regioni. Attività promozionali all'estero e di mero rilievo internazionale*, Trento, 1997, 69 ss.

<sup>28</sup> Cfr. fra tutte le sent. Corte Cost. 179/87 cit.; 472/92; 124/93; 116/94. Inoltre si v. F. DIMORA, *Conflitti di attribuzione in materia di attività promozionali all'estero degli enti locali ed eventualità di un controllo di ragionevolezza*, in: Reg. 1995, 138 ss.

<sup>29</sup> A tal proposito, si v. L. PEGORARO - A. RINELLA, *Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici* in: T. GROPPI (a cura di), *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino 1998, 179 ss. e in Reg. 1998, 1427 ss.

singolarmente autorizzate, bensì soltanto comunicate al Commissario del Governo, affinché il Governo stesso sia informato dell'appartenenza di quelle iniziative al programma assentito (art. 1, co. 5).

Decisamente più consistenti sono le innovazioni che il d.p.r. 31 marzo 1994 ha introdotto in tema di attività di mero rilievo internazionale: in primo luogo, infatti, le ha definite ed individuate; in secondo luogo, le ha distinte in due categorie, sottoponendo infine ciascuna delle due categorie ad un diverso regime giuridico. Quanto alla definizione, si limita a considerare attività di mero rilievo internazionale quelle che vengono svolte tra Regioni ed enti stranieri "normalmente omologhi" (art. 2, c. 1), e che appartengono ad un catalogo abbastanza ampio ma comunque non esaustivo, che la norma riporta suddividendo le attività menzionate in due grandi aree<sup>30</sup>. La vera novità di questo secondo atto di indirizzo e coordinamento consiste proprio in questa ripartizione e nella scelta di sottoporre solo le attività del secondo tipo al previo assenso governativo – peraltro conseguibile nelle forme del silenzio-assenso, e dunque riducibili ad un mero obbligo di previa comunicazione - mentre per le attività di cui alla lett. A) dell'art. 2 si è fatta la scelta opposta della piena libertà da qualunque formalità (art. 2, co.2).<sup>31</sup>

A completamento del breve quadro normativo fin qui tracciato, va menzionato l'apporto offerto alla materia in esame dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, più nota come legge Bassanini 1<sup>32</sup>, che ha provocato più di una modifica anche ai poteri esteri delle Regioni, se non altro perché ha notevolmente ampliato il novero delle funzioni attribuite loro, introducendo il principio di

---

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art. 2 co. 1 del d.p.r. 31 marzo 1994, sono attività di mero rilievo internazionale: "a) studio e informazione su problemi vari; scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa, partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla cooperazione transfrontaliera; b) visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini dell'informazione sulle normazioni delle rispettive Regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine". La dottrina si è domandata pure se questa elencazione fosse esaustiva o meramente esemplificativa, giungendo alla conclusione che si tratta di un elenco semi aperto, ossia tassativo quanto agli ambiti tematici, ma non per le singole attività che in tali ambiti tematici si possono individuare, così PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., 187.

<sup>31</sup> Si vedano a proposito Coste Cost. sentt. n. 425/1995 e n. 343/1996.

<sup>32</sup> Si v. a proposito G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna 1998, nella parte in cui l'autore commenta gli articoli del d. lg. 112/98 attuativo delle disposizioni della L. n. 59/97.

sussidiarietà, e conseguentemente anche il novero delle materie in cui possono esplicarsi poteri esteri regionali.<sup>33</sup> Di più, l'art. 8 co. 5 della l. 59/97 ha abrogato l'art. 4 co. 2 del d.P.R. 616/77, nella parte in cui faceva menzione dei poteri governativi di indirizzo e coordinamento nei confronti delle attività estere delle Regioni. Tale abrogazione sembra implicare il venir meno del fondamento normativo di qualunque potere di controllo governativo in ordine alle attività promozionali, mentre non sfiora minimamente l'assetto delle attività di mero rilievo internazionale, perché il d.p.r. del '94 non è affatto investito dalla disposizione della legge Bassanini. In conseguenza di ciò si dovrebbe ricavare un quadro complessivo abbastanza peculiare, nel quale le attività promozionali non sono più soggette alla previa intesa, mentre quelle di mero rilievo internazionale sono in alcuni casi ancora sottoposte alla previa comunicazione.

Né la dottrina, né la giurisprudenza concordano, però, con questa ricostruzione e, sebbene sia pacifico che a seguito dell'abrogazione realizzata dalla l. 59/97 non vi sia più alcuna norma positiva che giustifichi l'esercizio di poteri di indirizzo e coordinamento da parte del Governo, della loro ammissibilità nel nostro ordinamento non si dubita, in quanto tali poteri sarebbero direttamente fondati sull'art. 5 Cost., laddove esso impone l'unità ed indivisibilità della Repubblica, quale limite che lo Stato deve in generale imporre alle autonomie locali<sup>34</sup>.

Il breve riepilogo delle disposizioni che dettano l'attuale disciplina positiva in tema di potere estero regionale evidenzia un indirizzo decisamente più favorevole alla esplicazione di tali poteri rispetto al passato. Sicuramente questa apertura nei confronti delle Regioni non è nata dal nulla, ma è stata alimentata, lungo i quattordici anni che separano il primo dal secondo atto di indirizzo e coordinamento, dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina, che hanno a piccoli passi costruito una concezione molto articolata del potere estero delle Regioni ed hanno spinto il legislatore a far propri in parte questi spunti.

---

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> In particolare si v. Corte cost. 425/1995, in *Giur. Cost.*, 1996, 132. La Corte costituzionale giunge a questa conclusione attraverso la qualificazione dell'atto di indirizzo e coordinamento quale atto di autoregolamentazione del governo, giustificato dalla esigenza di conciliare la necessità di un atto del genere con la assenza di una sua espressa previsione normativa. Il tutto, però, non concorda con la tesi esposta sempre dalla medesima Corte, secondo cui gli atti di indirizzo dovrebbero rispondere al principio di legalità sostanziale, e perciò non potrebbero agganciarsi direttamente ad una norma costituzionale generica come l'art. 5; a proposito si v. anche la sentt. n. 19 e 20/1997 della Corte Costituzionale. Inoltre si v. CALIFANO, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Reg.*, 1997, 58; PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, cit, 209.

Per certi versi, il condizionamento giurisprudenziale è stato fortissimo nel contesto del d.p.r. del 1994, perché già la Corte costituzionale aveva sostenuto<sup>35</sup> che si dovesse “abbassare di un grado” il controllo governativo per le attività di mero rilievo internazionale, di modo che l’assenso potesse essere espresso anche in forma tacita.<sup>36</sup>

Ma la normazione ha poi anche fatto qualche passo in più rispetto agli approdi raggiunti dalla giurisprudenza; per esempio, la normativa del ‘94 ha voluto operare quella che la dottrina ha definito “responsabilizzazione regionale”<sup>37</sup>. Ha voluto, cioè, dare fiducia alle Regioni, consentendo loro di compiere senza controllo preventivo delle attività che possono comunque avere qualche profilo di interferenza con la politica estera statale.<sup>38</sup>

### 3. Le attività estere delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale

E’ noto come il rapporto Stato-Regioni si sia caratterizzato, soprattutto negli ultimi anni, per i continui attriti che hanno coinvolto i due soggetti in tema di riparto di competenze.<sup>39</sup> Si spiega, perciò, l’importante ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale in ogni materia che generasse contatto tra le competenze dell’uno e delle altre, in quanto – ad ogni sentenza risolutiva di un conflitto di attribuzioni – la Corte costituzionale<sup>40</sup> ha avuto modo di precisare e definire le competenze rispettivamente spettanti ai due enti, smussando le asperità nelle loro relazioni e fornendo spunti di riflessione alla dottrina ed al legislatore.

In particolare, per quel che riguarda il problema della configurabilità di un potere estero delle Regioni, la Corte costituzionale<sup>41</sup> ha assunto un ruolo guida, perché il diritto positivo si è limitato, come detto, a poche disposizioni, rendendo ancor più necessario il lavoro di inquadramento (anche costituzionale) delle attività regionali in materia e di definizione giuridica dei poteri spettanti in ambito internazionale agli enti interessati.

---

<sup>35</sup> Corte cost, sent. n. 472 del 1992, in *Giur. Cost.*, 1992, 987.

<sup>36</sup> Tra tutte si v. la sent. Corte cost. n. 739 del 1988, in *Reg.*, 1989, 1142 ss.

<sup>37</sup> PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, cit., 180 ss.

<sup>38</sup> A tal proposito E. CANNIZZARO, *Gli effetti.....*, cit., pagg. 21-22-23.

<sup>39</sup> G. BERTI, *Art.5*, in: G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla costituzione*, 277 ss.

<sup>40</sup> R. BIN, *La Corte si oppone all’uso politico del conflitto di attribuzioni*, in *Reg.* 1998, 1508 ss.

<sup>41</sup> V. M. PEDETTA, *Le attività delle Regioni all’estero nella giurisprudenza più recente della Corte Costituzionale*, in: *Giur. cost.* 1993, 2993 ss. Analogamente C. De FIORES, *Riserva alla Stato dei rapporti internazionali e ruolo delle Regioni. Le nuove prospettive del “potere estero”*, in *Giur. cost.* 1996, 3010 ss.

Nella giurisprudenza della Corte sono rinvenibili almeno quattro temi ricorrenti, corrispondenti a quattro interrogativi, cui è necessario trovare risposta per comprendere la reale portata del fenomeno consistente nel compimento da parte delle Regioni di varie attività in ambito internazionale. In primo luogo, occorre stabilire se le attività estere delle Regioni vengano realizzate esercitando poteri propri di tali enti, ovvero poteri ad essi riconosciuti a titolo di deroga rispetto al principio generale di competenza solo statale in materia internazionale. Successivamente, esaminando le tipologie di attività configurabili, bisogna stabilire se le diverse categorie si contrappongano per la loro intrinseca idoneità o inidoneità a interferire con la politica estera statale o a produrre obblighi per lo Stato, o invece costituiscano un unico genus differentemente regolato solo sotto il profilo degli obblighi procedurali. Proprio questi ultimi richiamano poi la necessità di valutare il ruolo che la collaborazione Stato-Regioni gioca nella definizione complessiva del potere estero regionale, alla luce dell'art. 5 Cost. Infine, risolte le precedenti questioni, va affrontato l'interrogativo circa la limitazione dei poteri esteri alle sole materie di competenza regionale, ovvero la loro estensione ulteriore in considerazione della politicità dell'ente regionale.

Nessun profilo di interesse presenterebbe, però, la materia se rispondesse a verità la ricostruzione secondo cui le Regioni potrebbero compiere attività in ambito internazionale solo laddove queste non presentino alcun tipo di interferenza con la politica estera dello Stato, siano cioè "internazionalmente irrilevanti"<sup>42</sup>. Tale impostazione fa proprio un principio assunto come fondamento di tutta la propria giurisprudenza in argomento anche dalla Corte costituzionale, e cioè che lo stato sia l'unico titolare della soggettività giuridica internazionale<sup>43</sup>, e perciò non siano ammissibili le attività internazionali di altri enti, se non nella misura in cui siano del tutto ininfluenti nella politica dello stato, siano dunque "internazionalmente irrilevanti"<sup>44</sup>. Tuttavia, percorrendo fino in fondo questa ipotesi, si giunge ad affermare che dovrebbero sussistere solo due categorie di atti: quelli di rilievo internazionale (riservati allo Stato) e quelli internazionalmente irrilevanti (propri delle Regioni), mentre invece è nota la previsione normativa anche delle attività promozionali delle Regioni, le quali sono sottoposte a controllo preventivo da parte del Governo, proprio per verificare che vi sia coincidenza tra indirizzi

---

<sup>42</sup> AZZERA, *Attività regionali di rilievo internazionale e valutazioni di politica estera*, in *Reg.*, 1989, 1113 ss.

<sup>43</sup> Corte Cost., sent. n. 179/87 in *Reg.*, 1987, III, 1423.

<sup>44</sup> AZZERA, *Attività regionali di rilievo internazionale*, cit., 1117.

statali e attività regionali all'estero, in quanto queste ultime si intersecano e interagiscono con gli atti statali internazionali<sup>45</sup>.

Dunque, se è evidente l'esistenza di una contraddizione tra l'impostazione teorica di base ed il dato normativo, occorre senz'altro ripensare il principio della assoluta non interferenza tra attività statale e regionale all'estero, nel senso che la titolarità statale del potere di gestione della politica estera non esclude il compimento di atti con essa connessi da parte delle Regioni, purché le scelte di fondo (e dunque gli indirizzi) statali non vengano contraddetti<sup>46</sup>.

Così formulato, il principio della titolarità statale del potere estero non esclude il potere estero regionale, il quale, nella sua esplicazione, non può non involgere la responsabilità dello Stato. Proprio le attività promozionali ne sono la prova, in quanto la Corte costituzionale le considera apertamente come suscettibili di provocare questo effetto, dato che lo Stato deve sempre rispondere degli impegni assunti dalle Regioni<sup>47</sup>.

Tuttavia, anche la giurisprudenza sembra voler considerare le attività di mero rilievo internazionale inidonee a interferire con le attività estere statali; da questo punto di vista, a dispetto della diversa terminologia, esse coinciderebbero con quelle attività che la dottrina ha qualificato "internazionalmente irrilevanti". La Corte costituzionale, però, incorre in contraddizione quando afferma che sia le attività promozionali che quelle di mero rilievo internazionale debbano essere soggette a forme di controllo governativo. Sappiamo che, per la Corte, tali controlli debbono essere di diversa intensità: per le attività promozionali è prevista la previa intesa, da raggiungersi sempre in via espressa, in quanto è forte il pericolo di interferenza con la politica estera statale; più blando il regime di controllo preventivo per l'altra categoria di atti, che sarebbero sottoposti al solo assenso del Governo, ottenibile anche in forma tacita a seguito di comunicazione<sup>48</sup>. Pur se meno rigorosi, i controlli sulle attività di mero rilievo internazionale sono del tutto ingiustificati, se è vero l'assunto per cui esse sono intrinsecamente inidonee ad interferire con la politica estera statale.<sup>49</sup> La Corte supera questa contraddizione giustificando l'intervento statale in funzione di controllo con la necessità di lasciare aperto il

---

<sup>45</sup> PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., 127.

<sup>46</sup> Si v. a riguardo i rilievi politici assunti da atti ufficiali quali la dichiarazione di Maribor del 1995, e gli accordi di pace di Dayton.

<sup>47</sup> Corte cost., sent. 179/87, cit., ivi.

<sup>48</sup> Corte cost., sent. 179/87, cit, punto 8 in diritto.

<sup>49</sup> 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*, in *Giur. Cost.* 1993, 1394 ss.

catalogo delle attività di mero rilievo internazionale, di modo che sia poi indispensabile stabilire se l'atto in concreto da compiersi appartenga a tale categoria o non sia invece potenzialmente pericoloso per le prerogative statali: tale decisione non può competere alle Regioni ma lo Stato deve poter conoscere le iniziative regionali e non assentirle laddove le consideri esorbitanti dal contesto delle attività di mero rilievo internazionale (aprendo poi la porta al possibile ricorso della Regione alla Corte costituzionale, in sede di conflitto, ove questa non condivida, ad esempio, la qualificazione della propria iniziativa come appartenente al novero delle attività promozionali).<sup>50</sup>

In questa fase però solo la dottrina<sup>51</sup> riesce ad anticipare la scelta che poi si compirà molti anni dopo col d.p.r. 31 marzo 1994: difatti, viene formulata l'ipotesi dell'esistenza di un quarto genere di attività estere regionali, denominate "di rilievo internazionale", le quali – pur non coincidendo con quelle promozionali – avrebbero "natura istruttoria, preparatoria rispetto a decisioni da assumere sul piano interno da parte delle Regioni o degli organi centrali"<sup>52</sup>. Soltanto queste attività di rilievo internazionale dovrebbero essere soggette all'assenso preventivo, mentre le attività di *mero* rilievo internazionale potrebbero svincolarsi da qualunque formalità<sup>53</sup>. Questa soluzione, che la giurisprudenza non ha mai espressamente accolto, in un certo qual modo ha ispirato l'opzione normativa che sta alla base dell'art. 2 d.p.r. 1994 che, appunto, distingue le attività di mero rilievo internazionale in due gruppi e ne esclude uno (quello che con meno probabilità può interferire con le politiche statali) dai controlli governativi.

E' evidente che un punto nodale nella ricostruzione del potere estero regionale è rappresentato dal raccordo con l'attività statale: la comunicazione dei programmi e delle iniziative regionali al Governo, la previsione della necessità della intesa o dell'assenso, l'aggravio o la riduzione delle procedure a riguardo, possono testimoniare fino a che punto i poteri oggetto di esercizio sono autonomi o invece gravitanti nella sfera del dominio statale. A tal proposito, la

---

<sup>50</sup> CARETTI, *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del "potere estero" dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 1987, 3039 ss. Analogamente si v. S. BARTOLE, *Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzioni tra Stato e regioni* in: *Giur. Cost.*, 1975, 3125 ss.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Categoria questa che Caretti mette in nettissimo rapporto di derivazione rispetto a quel particolare tipo di attività di mero rilievo internazionale, che per la Corte cost. (sent. 179/87 cit.) si sostanzia in " enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte o, al più, mediante la sollecitazione dei competenti organi nazionali"

<sup>53</sup> CARETTI, *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello*, cit., 3045.



giurisprudenza costituzionale si è pronunciata in senso sempre molto favorevole alla seconda ipotesi, quasi che gli oneri procedurali non fossero dei lacci volti a comprimere ed imbrigliare i poteri regionali ma, piuttosto, fossero lo strumento che ne consentisse non solo il dispiegamento, bensì pure il potenziamento<sup>54</sup>. In primo luogo, questa impostazione è il frutto della concezione derogatoria ed eccezionale che dei poteri esteri regionali la Corte ha avanzato, almeno nelle sue prime pronunce; ed infatti, se deroga deve essere realizzata, questa necessariamente deve passare per l'assenso governativo<sup>55</sup>. Soprattutto, però, le procedure in esame sono considerate dalla Corte come lo strumento per l'attuazione di quel principio collaborativo, che – lungi dall'aver un ruolo marginale in argomento – costituisce "l'unica garanzia procedurale per l'esercizio del potere estero delle Regioni"<sup>56</sup>. La questione procedurale, dunque, non è affatto secondaria, poiché la Corte sembra apertamente suggerire che il potere estero delle Regioni abbia il suo fondamento non in una specifica norma della Carta ma nell'intero sistema costituzionale, lasciando aperto il problema della articolazione e "quantificazione" di questo potere: ed è proprio qui che gioca il suo ruolo fondamentale la procedura collaborativa, poiché le Regioni possono molto influenzare le prese di posizione dello Stato nei confronti delle proprie iniziative, e così spingerlo ad acconsentire a delle forme sempre più spinte di cooperazione<sup>57</sup> nel contesto della politica estera. E' come se lo Stato lasciasse alle Regioni il compito di valutare per prime se le loro iniziative possono spingersi o meno oltre un certo segno, o di definirle in modo da consentire il conseguimento di obiettivi importanti per gli interessi regionali, senza incidere negativamente sulle scelte di politica estera dello Stato.

In più, così argomentando, la Corte valuta a tal punto importanti le procedure collaborative da utilizzarle anche come strumento idoneo a distinguere le diverse categorie di atti internazionali, minimizzando i problemi classificatori e definitivi avanzati dalla dottrina e sostenendo che, in ultima analisi, la distinzione si sviluppi tutta sul piano procedurale: come meglio vedremo in prosieguo, la Corte sostiene infatti che tutti i poteri esteri regionali siano delegati dallo Stato e

---

<sup>54</sup> M. PEDETTA, *Le attività*, cit. 1993, 2996.

<sup>55</sup> Corte Cost., sent. 179/87, cit.: altri richiami al principio collaborativo si riscontrano nelle sentenze Corte cost. n. 428/97, in *Reg.*, 1998, 406 e n. 331/98, in *Reg.*, 1999, 116.

<sup>56</sup> P. CARETTI, *Un'altra tappa* cit. 3045 ss.

<sup>57</sup> F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir.e. soc.* 1988, 363 ss.

non propri delle Regioni, e si differenzino dunque solo per l'intensità del controllo espletato per consentirne l'esercizio alle Regioni<sup>58</sup>.

Anzi, la centralità delle procedure collaborative diviene tale che addirittura la Corte finisce per perdere di vista la distinzione tra aspetti formali e sostanziali in materia di potere estero regionale, affermando che basta soltanto il mancato rispetto degli obblighi informativi al Governo per fare dell'atto adottato dalle Regioni un atto da annullare<sup>59</sup>. Dunque, la lesione della sfera di attribuzioni statali viene prodotta anche dalla semplice mancata osservanza della prescrizione che impone la previa informazione al Governo, prima ancora, cioè, che rilevi il problema della idoneità dell'atto, sul piano sostanziale, ad incidere sulla politica estera statale<sup>60</sup>.

Più lento ed articolato è, poi, il cammino che la giurisprudenza costituzionale compie – sollecitata dalla dottrina – verso la soluzione del problema centrale in materia di potere estero delle Regioni, ossia quello afferente alla sua qualificazione in termini di potere derogatorio, ovvero di potere proprio delle Regioni. Né si può non rilevare la stretta connessione che si stabilisce inevitabilmente tra questa tematica e quella afferente alla definizione dell'ampiezza del potere estero: decisamente contenuta in caso si opti per la ricostruzione in termini di deroga, nettamente più ampia se si accede alla tesi che il potere regionale sia un potere spettante autonomamente alle Regioni.<sup>61</sup>

In effetti, la Corte parte da un assunto molto chiaro, che modificherà solo alcuni anni dopo: deduce, cioè, dal principio secondo cui l'unico titolare della soggettività internazionale - e dunque del potere estero - sia lo Stato, che il potere estero regionale sia sempre di natura derogatoria<sup>62</sup>. Tuttavia, se questa è la regola, non è detto che il legislatore non possa imporre ad essa, nei limiti in cui lo ritenga necessario, delle eccezioni: dunque, secondo tale impostazione, nel momento in cui l'art 4 d.p.r. 616/77 ha contemplato la possibilità per le Regioni di compiere attività promozionali all'estero, ha introdotto una significativa deroga alla regola della

**Commento [u1]:** Inserire anche tesi di Caretti sulla partecipazione delle regioni all'esercizio del potere estero statale.

<sup>58</sup> BARTOLE, *Negoziazioni regionali all'estero e assensi o intese statali*, in *Reg.*, 1994, 626 ss.

<sup>59</sup> La più importante sentenza in cui si afferma tale tesi è la n. 739 del 1988, in *Reg.*, 1989, 1142 ss.

<sup>60</sup> Così Corte Cost. sent. n. 290/1993 in *Reg.*, 1994, 624 ss e n. 212/1994 in *Giur. Cost.*, 1994, 1790, nella quale si sottolinea che, sebbene l'atto impugnato presenti diversi fondati motivi d'annullamento, a sua giustificazione è sufficiente richiamare il mancato avviso al Governo "di per sé lesivo della sfera di attribuzioni statali".

<sup>61</sup> L. PEGORARO, A. RINELLA, *Cooperazione transfrontaliera*, cit. 1998, 1429 ss.

<sup>62</sup> Corte Cost., sent. 179/1987, cit., punto 5 di diritto.

competenza esclusiva dello Stato<sup>63</sup>, da che discende l'impossibilità di allargare i poteri regionali in argomento, visto che le norme a carattere derogatorio non possono che essere di stretta interpretazione.

D'altra parte, l'opzione tra la ricostruzione del potere estero delle Regioni in termini di deroga, ovvero in termini di attribuzione propria, è imprescindibile; al di là di essa, infatti, non resterebbe che percorrere una sola altra direzione, che porta a configurare lo Stato come unico titolare del potere estero, e le Regioni come soggetti partecipi a pieno titolo (in virtù della posizione di autonomia loro garantita dalla Costituzione) all'esercizio di tale funzione, "da intendersi come proiezione sul piano dei rapporti internazionali della risultante degli indirizzi politici emergenti sul piano interno ai diversi livelli di Governo"<sup>64</sup>. Le Regioni, cioè, si limiterebbero a partecipare all'esercizio di un potere estero che resta solo ed esclusivamente dello Stato, attraverso atti che, o per definizione (attività di mero rilievo internazionale), o a seguito di apposito controllo statale volto a selezionarli (attività promozionali), sono ben lungi dal contendere allo Stato la titolarità del potere estero.<sup>65</sup>

Seguendo invece il filo conduttore proposto dalla giurisprudenza costituzionale, si può trovare conferma della natura derogatoria dei poteri regionali nella struttura stessa dello Stato: forma repubblicana e unità dello Stato, ma al contempo riconoscimento e promozione delle autonomie locali, significa far coesistere ordinamento originario generale e ordinamenti minori derivati.<sup>66</sup> Tanto basta per affermare che tutto ciò che gravita in ambito regionale è inesorabilmente condizionato da questo dato iniziale ineliminabile: se le Regioni sono, infatti, enti derivati, creati per volontà dello Stato, che godono di autonomia in materie delegate dallo Stato, non possono per definizione avere delle competenze proprie. Tutto nella Regione è derivato, nulla è proprio, tanto meno il potere estero<sup>67</sup>. E' evidente, perciò, che tale potere estero si possa spiegare solo in

<sup>63</sup> Corte Cost., sent. 179/1987, cit., punto 6 in diritto.

<sup>64</sup> CARETTI, *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello*, cit., 3045. Di contrario avviso, però, AZZERA, *Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del "potere estero" allo Stato centrale*, in *Reg.*, 1985, 104 ss.

<sup>65</sup> CARETTI, *Un'altra tappa*, cit. 3045. C'è da considerare che la revisione dell'art.117 della Corte Costituzionale non ha sciolto questo nodo limitandosi ad una dicitura al quanto discutibile quale quanto asserisce "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". Si cfr sentt. n. 23/94 e 332/98.

<sup>66</sup> Di avviso contrario G. BERTI, art. 5, cit., 278 ss.

<sup>67</sup> M. PEDETTA, *Riserva allo Stato dei "rapporti internazionali e regime della "previa intesa" in ordine all'attività delle Regioni all'estero*, in *Giur. cost.* 1985, 1796 ss.

**Commento [u2]:** Per la Corte (179) lo stato ha tutti i poteri e le attività promozionali delle regioni hanno carattere derogatorio. Ciò pare confermato dal fatto che le stesse regioni sono enti derivati con autonomia attribuita dallo stato e non ordinamenti originari. Dunque tutti i poteri regionali sono derivati e non si collegano a competenze proprie delle regioni. Se ne deve dedurre che c'è una stretta connessione tra la più elementare ricostruzione dell'art 5 (= le regioni sono enti derivati) e il fondamento della natura derogatoria del potere estero regionale? Sì, ma secondo una accezione completamente diversa !!! Infatti, l'art 5 secondo la Corte non si limita a giustificare la natura sempre derivata dei poteri regionali, ma amplifica le potenzialità di tali enti al punto da legittimare qualunque sforzo evolutivo della loro ricostruzione: è la norma cardine su cui si fonda l'assunto secondo cui l'intero sistema costituzionale giustifica tali deroghe, non una norma sola. Né la volontà derogatoria può essere revocata, mettendo in pericolo la permanenza dei poteri regionali -pg.127- La Corte modifica la sua giurisprudenza negli anni successivi, con le sentenz...

[1]

termini di eccezionalità, di deroga, potremmo dire di anomalia rispetto ad un modello più tradizionale, che vede le Regioni occuparsi solo di interessi locali ed agire nei limiti territoriali definiti dai loro confini. Anomalia che si spiegherebbe con la necessità di dare seguito alle istanze regionali - che si materializzano in una prassi sempre più ardita - volte a perseguire, invece, gli interessi propri anche oltre i confini territoriali. L'art. 5 cost. diventa, così, soprattutto combinato con il nuovo disposto dell' art. 117 cost., la chiave di lettura decisiva: nell'accezione più elementare, esso sancisce il carattere derivato degli ordinamenti locali e, con esso, la natura derogatoria del potere estero regionale, nella misura in cui ne sia consentito l'esercizio<sup>68</sup>.

Al di là della sua apparente linearità, però, questo ragionamento è fuorviante, perché porta a concludere che *deroga* e *delega* siano concetti giuridicamente coincidenti; è vero infatti, che si può sostenere la eccezionalità di un potere esercitato da un ente diverso dallo Stato a seguito di delega, se l'attribuzione di tale potere è assunta in termini molto rigorosi come spettante esclusivamente allo Stato, ma è altrettanto pacifico che le deleghe a favore delle Regioni hanno anche significato l'attribuzione di un potere non meramente derogatorio.<sup>69</sup> Quando, allora, la Corte costituzionale - nel contesto di una pronuncia importante come la sentenza n. 179/87 - si esprime in termini di deroga rispetto al potere estero regionale, intende dire qualcosa d'altro e di più forte rispetto alla mera natura delegata della competenza regionale.<sup>70</sup>

Ed in effetti essa richiamandosi all'art. 5 della Carta costituzionale, piuttosto che agganciare la ricostruzione del potere estero regionale ad una così elementare lettura della norma, si apre a degli spunti tanto interessanti da risultare addirittura contraddittori con le (deludenti) conclusioni cui invece perviene, e che infatti verranno modificate dalla sua stessa giurisprudenza successiva.

Correttamente, infatti, la Corte non individua una norma sola quale fondamento del potere estero delle Regioni, ma giustifica la deroga al principio della esclusiva competenza statale,

---

<sup>68</sup> In questo senso, sebbene con spirito critico, legge la sentenza n. 179/87 PALERMO, in *Il potere estero delle Regioni*, cit., 126 ss.

<sup>69</sup> Sull'argomento in generale si v. F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze 1970.

<sup>70</sup> Si veda a riguardo C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in AA.VV. *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001.

qualificandola come "ammessa esplicitamente dal vigente sistema costituzionale"<sup>71</sup>. Dunque, non una sola norma ma l'intero sistema costituzionale consente il riconoscimento (per ora diremo derogatorio) del potere estero alle Regioni, garantendovive in tal modo ancor più la sua stabilità, perché non possono comprimersi oltre un certo segno i poteri conferiti alle Regioni senza violarne l'autonomia.<sup>72</sup> E' in questo senso che il potere estero regionale si spiega grazie anche attraverso l'aggancio all'art. 5 Cost. Nella misura in cui la flessibilità della norma consente all'ente regionale di accentuare la propria autonomia senza negare l'unità ed indivisibilità della Repubblica, tanto più i poteri esteri delle Regioni possono crescere ed ampliarsi, anche se la loro ammissibilità si fonda più propriamente sull'intero impianto costituzionale, a garanzia ulteriore di una loro pur possibile compressione ma non eliminazione<sup>73</sup>.

In coerenza con questa ricostruzione, la Corte conferma che le attività promozionali debbono essere rigorosamente limitate alle materie di competenza delle Regioni, mentre pare "dimenticare" la presenza di un identico limite per le attività di mero rilievo internazionale. In verità, non è affatto facile stabilire le ragioni di questa omissione. In apparenza, essa potrebbe voler significare – per contrapposizione – che le attività di mero rilievo internazionale sfuggono a questa restrizione, e sono perciò ammissibili anche in materie in cui le Regioni non hanno specifica competenza, purchè non si faccia scattare la responsabilità internazionale dello Stato.<sup>74</sup> Questa ricostruzione, però, non è del tutto coerente con l'affermazione della natura derogatoria dei poteri esteri regionali, poiché la deroga non sarebbe ravvisabile rispetto alle attività di mero rilievo internazionale, le quali non sono espressamente ricomprese nell'art. 4 d.p.r. 616/77, non tendono ad interagire con le decisioni di politica estera dello Stato, ma mirano piuttosto a soddisfare interessi locali mediante contatti con enti substatali esteri e sono, dunque, pienamente di competenza delle Regioni, se è vero che il sistema costituzionale ammette che i poteri regionali abbiano una proiezione verso l'estero.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Corte cost., sent. n. 179/87, cit., punto 6 in diritto; contrasta con le deduzioni della Corte, ritenendo che avrebbe dovuto comunque indicare una norma precisa di riferimento, LIPPOLIS, *La formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, 268.

<sup>72</sup> Così, M. SOTGIU, *L'attività*, cit., 1993, 1783 ss.

<sup>73</sup> In tal senso, AZZENA, *Attività regionali*, cit. 1113 ss.

<sup>74</sup> A. AZZENA, *Attività regionali*, cit. 1113 ss.

<sup>75</sup> *Ibidem*, 1117.

Si profila, così, il dubbio che l'assunto di partenza sia infondato, ed anche la Corte costituzionale, a piccoli passi, giunge ad un ripensamento circa la natura derogatoria dei poteri con cui le Regioni danno vita alle loro attività promozionali all'estero. Se, infatti, la Corte<sup>76</sup> sostiene che lo Stato, disponendo unilateralmente con tagli di spesa la riduzione delle attività promozionali delle Regioni, si pone in netto contrasto con la Costituzione, ciò sta a significare che le Regioni stesse hanno potere pieno di gestire le proprie attività promozionali, nel rispetto, ovviamente, delle possibilità di spesa. Dunque, non di potere derogatorio si tratta, ma di attribuzione propria, che altrimenti lo Stato – nel porre la deroga – potrebbe stabilire "sia l'an che il quantum delle attività estere delle Regioni"<sup>77</sup>.

Ancora più chiaramente la Corte costituzionale si è espressa a questo riguardo, affermando la legittimità di un atto regionale rientrante nella categoria delle attività di mero rilievo internazionale, sebbene non si limitasse nel contenuto alle materie di spettanza della Regione<sup>78</sup>. Ne è derivata l'affermazione giurisprudenziale del principio secondo cui le Regioni possono svolgere le attività di mero rilievo internazionale, col solo limite del divieto di stipulare accordi che generino obblighi e diritti ricadenti nella responsabilità dello Stato. La Corte, ha dunque, accolto la tesi<sup>79</sup> prospettata dalle Regioni, secondo cui ciò che rileva, ai fini della sussistenza o meno del potere in capo all'ente, non è tanto la materia in cui si opera, quanto piuttosto il tipo di attività che la Regione viene a realizzare, nel quale può venire implicato un interesse regionale, che non può non essere perseguito anche a costo di dover dispiegare oltre i confini territoriali i poteri dell'ente<sup>80</sup>.

**Commento [u3]:** Bisogna concludere che il potere estero regionale è attribuzione propria delle regioni ma è pur sempre legato al rispetto dei limiti di materia, perché non deve configgere con la materia estera di appannaggio statale? NO, perché la dottrina legge già nella sent. 179 l'affermazione per cui il potere è eccezionale (derogatorio) solo quando vuole interferire con la politica estera dello stato, ma altrimenti è del tutto libero. La deroga consente di fare ciò che normalmente non si può e cioè interferire con la politica dello stato non semplicemente agire nei rapporti con l'estero. Pg. 120.

<sup>76</sup> Corte cost., sent. n. 26 del 1994, in Reg., 1995, 135, con nota di Dimora, Conflitti di attribuzione, 138.

<sup>77</sup> DIMORA, Conflitti, cit. 138.

<sup>78</sup> Corte cost., sent. n. 42 del 1989, in Giur. Cost., 1989, 223 ss, e in Reg. 1990, 914.

<sup>79</sup> Corte cost., sent. n. 829 del 1988, in Reg., 1533 ss. Si veda anche E. GIZZI, Manuale di diritto regionale, Milano, 1991, 62 ss; MODICA, Competenze regionali in materia di rapporti internazionali e comunitari, in Quad. dell'Assemblea regionale siciliana, n. 27, 1991, 33 ss.

<sup>80</sup> FORLATI PICCHIO, Attività di mero rilievo internazionale delle Regioni: "una toppa con il vestito nuovo" dell'integrazione europea?, in Reg., 1990, 915 ss.; PASINI, Potere estero e attività di mera rilevanza internazionale, in Giur. Cost., 1990, 300 ss. In fondo la consulta con l'evoluzione della sua giurisprudenza in materia ha contribuito notevolmente alla realizzazione del principio di sussidiarietà oggi caratteristica predominante del nostro assetto costituzionale.

Volendo, dunque, tirare le somme e disegnare complessivamente il modello che emerge dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di potere estero delle Regioni<sup>81</sup>, si può affermare che il dubbio circa la natura derogatoria o propria dei poteri esteri è definitivamente sciolto a favore della seconda soluzione. Ciò che larga parte della dottrina aveva da tempo sostenuto<sup>82</sup> si è consolidato negli orientamenti della Corte costituzionale.

Tuttavia, questa ricostruzione appare difficilmente conciliabile con le diverse tipologie di attività estere regionali, di cui pure molto si sono occupate dottrina e giurisprudenza. Si è detto, infatti, delle questioni per cui si distingue (anche per volontà normativa) tra attività promozionali e di mero rilievo internazionale, tra procedure più intense o più rapide di controllo cui tali attività sono soggette.<sup>83</sup>

La distinzione avrebbe ancora un senso profondo, se si continuasse a ritenere che solo le attività di mero rilievo internazionale corrispondano ad attribuzioni proprie delle Regioni: posizione che si giustificava sul presupposto che solo questo genere di attività sia idoneo ad interferire con la politica estera statale<sup>84</sup>, e perciò possa essere consentito senza vincoli di relazione con le materie di competenza statale. Oggi, invece, l'intero potere estero delle Regioni è considerato attribuzione propria di tali enti, per cui è lecito domandarsi se abbia ancora ragion d'essere la netta distinzione introdotta tra le due categorie<sup>85</sup>.

Si pone, dunque, un problema: se le attività promozionali sono espressione di un potere proprio delle Regioni e possono costituire lo strumento attraverso cui vengono realizzati gli interessi propri della Regione all'interno come all'esterno del suo territorio, perché sia il d.p.r. 616/77

---

<sup>81</sup> Della giurisprudenza successiva a quella di cui più in dettaglio si riferisce, va segnalata la sent. 425/95 per la sua contraddittorietà, e molte altre come la 343/96 o la 331/98, che confermano tutti gli indirizzi precedentemente delineati e si conferma la centralità del passaggio procedimentale ai fini della collaborazione Stato-Regioni; come del resto ribadito dalla ultimissima sent. n. 238/2004 punto 6 in diritto e punto 9 in diritto.

<sup>82</sup> In particolare, SOTGIU, Le Regioni come enti a fini generali e le attività estere, in Reg., 1327 ss. Occorre considerare che le relativizzazioni e le deroghe di cui alla sentenza in esame vanno contenute i limiti precisi, che la dottrina schematizza nella presenza di un interesse regionale da realizzare e nella interferenza con il godimento o l'esercizio dei diritti dei cittadini: naturalmente, la Corte afferma la propria competenza a valutare nel merito le iniziative regionali, per stabilire se si conformino o meno a tali limiti.

<sup>83</sup> Si v. 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 collaborazione. Commento alla sent. Cost. 204/1993, in Giur. Cost., 1993 p. 1386.

<sup>84</sup> Corte Cost. sent. n. 179/87, cit.

<sup>85</sup> L. FORLATI PICCHIO, Attività, cit., 1990, 918 ss. A riguardo si v. anche l'ordinanza della Consulta n. 422/2000.

che il successivo d.p.r. 31 marzo 1994 precisano che le attività in parola si svolgono “nell’ambito delle competenze proprie e delegate”?

La reiterazione di questa espressione risulta quanto meno ambigua, visto che in passato essa era stata usata dalla Corte costituzionale per giustificare il carattere derogatorio delle attività promozionali, a fronte della natura di attività proprie di quelle di mero rilievo internazionale<sup>86</sup>. Si diceva, infatti, che - siccome le attività promozionali erano consentite a titolo di eccezione - la loro configurazione dovesse strettamente limitarsi alle materie di competenza regionale. Successivamente, invece, l’unico limite riconosciuto al potere estero delle Regioni è stato individuato nel c.d. *treaty making power*,<sup>87</sup> con la conseguenza che - qualora lo Stato dia corso all’intenzione di stringere un accordo internazionale con paesi terzi - le Regioni non possono interferire in tale decisione, ben potendo altrimenti incidere sulla politica estera statale, sempre che lo stato abbia la possibilità di controllare e coordinare, col regime della previa intesa, queste iniziative<sup>88</sup>.

E, forse, oggi si rende possibile andare anche più in là di questa impostazione, peraltro già molto favorevole per le prerogative regionali. Infatti, alcune affermazioni contenute nel d.p.r. 31 marzo 1994 non solo giustificano l’interpretazione sostenuta da quella dottrina, che già leggendo tra le righe della sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1987, affermava che essa volesse giustificare non tanto la natura derogatoria “della titolarità delle attività estere in capo alle Regioni” quanto “della possibilità che attività delle Regioni incidano sulla politica estera e sulla responsabilità dello stato”,<sup>89</sup> ma ben si conciliano con il riformulato art. 117 della Costituzione, che ha riservato allo Stato solo alcune materie in ossequio al principio di sussidiarietà.<sup>90</sup> Dal tenore del co. 2 dell’ art. 2 del d.p.r. 1994, che ammette la possibilità che le Regioni compiano attività esorbitanti dalla sfera dei loro interessi o contrastanti con gli indirizzi politici generali dello Stato, si deduce infatti che - con il consenso del Dipartimento per gli affari regionali - le attività delle Regioni possano estendersi oltre i confini delle materie di loro

---

<sup>86</sup> Corte Cost. sent. n. 179/87, cit.

<sup>87</sup> Limite confermato anche dalla C. Cost. del 18/10/2001 come sostiene C. PINELLI, *I limiti*, cit., 53 e ss.

<sup>88</sup> V. S. BARTOLE, *Negoziazioni regionali all'estero e assensi o intese statali* in: Reg. 1994, 624 ss.

<sup>89</sup> In questo senso ricostruisce, con spirito evolutivo, il pensiero della Corte costituzionale nella sent. 179/87 alla luce delle sentenze successive PALERMO, in *Il potere estero regionale*, cit., p.120.

<sup>90</sup> Vedi a riguardo E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in Riv. Dir. Int., 2001, 921 e ss.



competenza e di quelle delegate, ed anche oltre le rigide categorie delle attività promozionali e di mero rilievo internazionale, per configurare "attività internazionali *tout court*"<sup>91</sup>.

#### 4. Le relazioni internazionali delle Regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione

La definizione del potere estero delle Regioni è profondamente legata alla risoluzione dell'eterno conflitto che ha visto protagonisti negli ultimi vent'anni gli enti locali in esame e lo Stato.<sup>92</sup> Si è visto, infatti, come il primo riconoscimento di attività estere sia provenuto dal decreto con cui si è concluso il processo di trasferimento di competenze alle Regioni, ed anche come – negli anni successivi – la Corte costituzionale si sia sempre occupata del tema in sede di soluzione di conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni.<sup>93</sup>

Dunque, se abbiamo assistito ad una lenta emersione del potere estero regionale e non piuttosto ad una sua serena e rapida definizione sin dal principio, ciò è dovuto al fatto che, anche a costo di lasciare inattuate norme di primaria importanza nel nostro sistema ordinamentale, lo Stato ha in passato disconosciuto ampissimi settori di competenze regionali, praticando una politica centralista e del tutto sfavorevole al progresso delle autonomie locali. E' anche vero che, come si è avuto modo di notare, questo atteggiamento si può dire superato, visto che negli ultimi anni sono state realizzate riforme costituzionali significative, culminate nella svolta federalista del 18/10/2001.

---

<sup>91</sup> Ibidem, 185. Si v. a proposito Corte Cost. sent.n.°56/96 nella quale la consulta distingue fra l'attività di politica estera riservata allo Stato e un potere estero riconducibile alle Regioni, in Giur. Cost. 1996,387. Sulla scia di questa importante pronuncia va inquadrata la sent. 238/2004 punto 6 in diritto.

<sup>92</sup> Su questo tema ricca è la dottrina, si v. tra gli altri: S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regione*, in: Riv. trim. dir. pubbl. 1971; R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni tra enti nel biennio 1993-1994*, in Foro it., 1995, 1746 ss.; L. PALADIN, *Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni*, in Riv. trim. dir. pubbl. 1959, 431 ss.

<sup>93</sup> A tal proposito si v. la sent. n. 332/98 della Consulta che accolse sì un ricorso per conflitto di attribuzione avverso un accordo di principio di leale cooperazione fra la Sicilia e la Rep. Di Malta per violazione del principio di leale cooperazione in assenza di previa informazione del Governo, ma senza replicare alla censura di illegittimità di un accordo stipulato da una Regione con uno Stato.

In verità, già la legge cost.n. 1/1999, sulla scia dei nuovi orientamenti della Consulta e delle interessanti proposte fatte dalla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali<sup>94</sup>, ha concesso alle Regioni la facoltà di disciplinare mediante i nuovi statuti regionali l'attività internazionale delle Regioni. Senonchè, esaminando le varie proposte di nuovi statuti regionali che si sono succedute alla legge cost. 1/99, è del tutto evidente che gli enti territoriali in esame si sono limitati a regolare la disciplina dei rapporti internazionali in via del tutto generale e marginale.<sup>95</sup> La stessa proposta della Regione Lazio, datata 17/12/2001, che pur si caratterizzava per il fatto di non aver tracciato con precisione dei parametri normativi di riferimento entro i quali dovrà esercitarsi il potere estero regionale,<sup>96</sup> cade in evidente contraddizione quando deve conciliare le attività internazionali regionali con le prerogative e il principio della responsabilità unitaria dello Stato.<sup>97</sup> Perplexità sorgono anche in relazione alla bozza di statuto della Regione Toscana datata maggio 2004. In effetti, nel 2° c. dell'art. 71 il legislatore si limita a far ruotare l'intera futura attività internazionale dell'ente intorno al limite dell'interesse nazionale pregiudicando sostanzialmente la libera attività degli organi regionali in materia.<sup>98</sup>

Alla luce delle prime considerazioni fin qui svolte e prendendo in esame il riformulato art. 117 cost., c'è da dire che il legislatore, nell'elencare le residue (ma esclusive) materie di competenza statale, ha ribadito senza tentennamenti che la politica estera spetta allo Stato. In effetti la dicitura del 2° c. dell'art. 117 "lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: politica estera e rapporti internazionali dello Stato..." non pare lasciare nessuna ombra di dubbio sul fatto che venga ribadita l'unitarietà della politica estera del paese. In altri termini, nonostante il nuovo titolo V della Costituzione rivaluti il ruolo delle Regioni nelle attività di carattere internazionale conferendo ad esse una certa autonomia che si concretizza in veri e propri impegni regolati dal diritto internazionale, le Regioni stesse non sembrano essere state dotate di

---

<sup>94</sup> F. PIZZETTI, I rapporti esterni delle Regioni con particolare riguardo a quelli con l'Unione europea nel quadro della novella contenuta nella legge cost. n. 1 del 1999 e della delibera legislativa di riforma del Titolo V della Costituzione, in AA.VV., La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Atti del Seminario, Roma, 29 marzo 2001, Milano, Giuffrè, 2001, 58 e ss.

<sup>95</sup> Si veda l'articolo 3 comma 4 della bozza di statuto della Calabria che si limita ad indicare che tale potestà deve esercitarsi "nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato" seduta del 6 maggio 2004, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>96</sup> Cfr. bozze St. Veneto e st. Basilicata, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 2004

<sup>97</sup> art. 5. bozza st. Lazio.

<sup>98</sup> Cfr. Verso i nuovi statuti regionali, in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it) 26/7/2003.

quella soggettività internazionale capace di minare la teoria secondo cui lo Stato resta il padrone assoluto della politica estera del paese.<sup>99</sup>

Ma se questo principio è pacifico anche tra i più convinti ed accesi fautori del sistema federale, lascia, invece, alquanto perplessi il disegno tracciato dal legislatore di riforma in ordine alla legislazione concorrente impostata ancora sulla formula secondo cui, nelle materie interessate, spetta comunque allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. Ad un'attenta analisi emerge, infatti, chiaramente che la ripartizione delle competenze voluta dal legislatore si fonda sul tradizionale criterio della separazione netta delle materie ovvero della ripartizione concorrenziale e non già quello del concorso di poteri fra Stato e Regioni, il solo principio capace a nostro avviso di far contribuire le Regioni attivamente alla realizzazione della politica estera. Inoltre si è dell'avviso che una disposizione statale che tracci i principi delle materie legislative regionali costituzionalmente garantite appare non solo poco opportuna, ma difficilmente conciliabile con il nuovo ruolo che le Regioni dovranno assumere in futuro.<sup>100</sup> Tale ordine di idee sembra ribadito ancora con maggior vigore dal legislatore nell'ultimo comma dell'articolo in esame, secondo cui "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e con interi enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato." Ciò significa che è prevista una riserva assoluta di legge statale in materia che scaccia ogni possibile dubbio sul fatto che le regioni stipulino accordi con Stati esteri o intese con enti substatali senza intaccare obblighi internazionali precedentemente assunti.<sup>101</sup> D'altro canto, non bisogna dimenticare che l'intera lettura dell'art. 117 Cost. consente di rilevare l'impossibilità che le Regioni assumano obblighi internazionali nei settori di propria competenza.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Corte Cost., sentt. 179/1987, cit., n. 425/1995 cit., n. 343/1996 cit.

<sup>100</sup> Cosa accadrà in presenza di un'inerzia del legislatore statale e nell'impossibilità di desumere principi in una determinata materia? Si avvierà una fase di paralisi per le Regioni in un settore in cui gli enti in esame chiedono già da tempo maggiori spazi di iniziativa? Questi ed altri sono stati gli interrogativi che si proposero all'indomani della riforma del Titolo V, parte II, nella Conferenza del 6/12/2001, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, già evidentemente preoccupati dai possibili risvolti negativi che una riforma incompleta avrebbe potuto provocare, in [www.regioni.it/presidenti/confpres/06/12/2001](http://www.regioni.it/presidenti/confpres/06/12/2001).

<sup>101</sup> Si v. G. BUONOMO, *Attuazione dell'art. 117, 5° e 9° comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni*, in AA.VV. *Legge "La loggia"*, Maggioli ed. 2003, pag. 131; F.G. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento*, cit. 413 e ss.

<sup>102</sup> Si cfr. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, IV, 194 ss.

Sulla base di queste osservazioni, occorre pervenire alla conclusione secondo cui le attività estere delle Regioni continuano a fondersi su elementi formali e sostanziali predefiniti, oltre che sulla necessaria presenza di particolari condizionamenti da parte delle autorità di governo. Inoltre le formulazioni impiegate "accordi con Stati" e "intese" ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione paiono troppo generiche per poter arrivare alla conclusione che il legislatore abbia attribuito alle Regioni uno "jus contrahendi" completo. Pur non volendo sminuire la ratio della norma in esame sottolineando che tali atti sembrano rievocare accordi di cooperazione transfrontaliera o di scambi culturali già presenti nel nostro ordinamento, si è dell'opinione che il termine "accordi con altri Stati" implica degli obblighi internazionali simili a quelli derivanti dai trattati internazionali,<sup>103</sup> di cui al 1° comma dell'art. 117 Cost..<sup>104</sup> Ne consegue che sarebbe alquanto arduo concludere che la stipula di un accordo internazionale da parte di una Regione non impegni la responsabilità dello Stato;<sup>105</sup> d'altro canto quest'ultimo principio rimane un punto fermo anche nel più progredito degli Stati federali. Lungi dal voler riproporre in Italia il modello belga che tuttavia, rimane l'unico in Europa in cui le realtà locali possono concludere trattati internazionali senza ricorrere al meccanismo dell'autorizzazione federale<sup>106</sup> sarebbe forse stato preferibile che il legislatore costituzionale avesse colto l'occasione per delineare con maggiore chiarezza il ruolo in politica estera delle Regioni, magari risolvendo una volta per sempre le contraddizioni di fondo ancora esistenti tra attività di tipo promozionale<sup>107</sup> e attività di mero rilievo, ovvero sciogliendo il quesito se il

---

<sup>103</sup> Si veda a riguardo la Convenzione di Vienna del 1969, nella quale si è stabilito che gli accordi conclusi dalle Regioni debbono essere equiparati a veri e propri trattati internazionali.

<sup>104</sup> V. a proposito F. SORRENTINO, In nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario, in Diritto pubblico comparato ed europeo, Giappichelli, 2002, 1959, secondo il quale "l'accordo è una specie del genus trattato internazionale....."; R. CAFARI PANICO, La nuova competenza, cit., 2001, p. 1327.

<sup>105</sup> A tal proposito si v. BOCCI, Il potere estero delle Regioni, in Le istituzioni del federalismo, n. 1/2002, p. 31. In senso contrario, P. BILANCIA, ancora sulle competenze....., in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it) cit. p. 4.

<sup>106</sup> In effetti, anche in Germania le autonomie territoriali stipulano trattati, nelle rispettive competenze legislative, sulla base dell'approvazione del governo federale.

<sup>107</sup> V. P. BILANCIA, Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali? In [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it) 6/12/2001 p. 7.A. Ambrosi, Le attività all'estero delle Regioni al tempo "del federalismo a Costituzione invariata", in Giur.Cost. n.° 1/2003 p. 72; A. Ruggieri, Riforma del titolo V e potere estero delle Regioni (a cura di B. Caravita) in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17/12/2002.

potere in esame debba essere qualificato quale potere derogatorio o proprio delle Regioni,<sup>108</sup> o ancora se la competenza delle Regioni a concludere accordi debba consistere in quella serie di atti di carattere indubbiamente internazionale ma circoscritta nell'ambito del solo interesse regionale.<sup>109</sup> A ciò si aggiunge, sempre ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117, che il criterio seguito della separazione delle competenze appare viziato per almeno due ordini di motivi. In primis, detto criterio non evita il possibile rischio dell'attrazione delle competenze regionali verso quelle statali, dato che il legislatore di riforma ha preferito "confezionare" la proiezione internazionale dell'attività regionale nel tradizionale schema di leggi – quadro. In secondo luogo, nel testo di riforma non trapela nulla in ordine ai limiti oggettivi degli accordi delle Regioni con altri Stati o enti substatali, facendosi unicamente riferimento ad un principio generale secondo cui le Regioni devono intervenire nelle materie di propria competenza.<sup>110</sup> Ciò spinge a ritenere che l'intento del legislatore costituzionale sia solo quello di conferire alle Regioni la potestà di concludere meri accordi esecutivi di precedenti trattati già in vigore e non già accordi di natura programmatica.

Nell'ambito di tale scenario, appare improbabile che le Regioni concorrano a determinare concretamente gli interessi nazionali e il loro conseguente perseguimento, in modo tale da consentire al Paese finalmente una coerente ed adeguata politica estera.<sup>111</sup> Tale ordine di idee sembra poi confermato anche dall'analisi del 2° c. dell'articolo in questione in ordine alla legislazione esclusiva riservata allo Stato. In effetti, dal disposto costituzionale non sembra che si possa cogliere un reale principio di cooperazione tra Stato e Regioni per la conclusione dei trattati internazionali di competenza del primo.<sup>112</sup> La Costituzione, in altri termini, conferisce un

---

<sup>108</sup> <sup>89</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 19/1997. In più c'è da segnalare che la stessa legge "La Loggia" che ha indubbiamente contribuito a chiarire non pochi dubbi in materia sorti dopo l'approvazione della riforma, prevede, tuttavia, che le Regioni possono stipulare accordi previo conferimento dei pieni poteri da parte del governo.

<sup>109</sup> V. CANNIZZARO, *Gli effetti*, cit. p. 24.

<sup>110</sup> Su questo punto cfr P. BILANCIA: *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it) del 7/1/2002 p. 2; G.F. Pinelli, *Il nuovo ordinamento*, cit. p.412.

<sup>111</sup> A dire il vero l'art. 117 Cost. è esaustivo a riguardo quando distingue la politica estera dello Stato affidata alla sua competenza esclusiva, dai rapporti internazionali delle Regioni per i quali stabilisce una competenza concorrente.

<sup>112</sup> Si v. a proposito l'art. 10 della Costituzione austriaca e "l'accordo di Lindau" del 1957 in tema di rapporti tra federazione e Länder tedeschi. Risulta che l'esperienza di questi paesi è interessante soprattutto sotto il profilo dei meccanismi di consultazione e di concertazione posti in atto per la conclusione degli accordi internazionali di competenza del potere centrale.

vero potere estero allo Stato, lasciando intendere che per le Regioni si prevede un ruolo internazionale solo in determinate materie e nell'ambito di limiti stabiliti dal legislatore statale.<sup>113</sup> Dalla base di queste osservazioni si evince non solo che lo Stato, mediante legge, possa ancora imporre alla Regione obblighi di informazione e consultazione a favore del Governo per l'espletamento dell'attività internazionale, ma che la tesi secondo cui alle Regioni sarebbe stata attribuita una rappresentatività internazionale affiancata a quella dello Stato mal si concilia con il nuovo disposto dell'art. 114 Cost., in base a cui la soggettività internazionale rimane in capo alla Repubblica unitariamente intesa.<sup>114</sup> E nulla vale il riferimento al fatto che la Costituzione attribuisce alle Regioni la facoltà di concludere accordi o intese, conferendo loro un ruolo decisionale anche nella attività di esecuzione/attuazione. Per quest'ultima viene disposta una riserva assoluta di legge statale ai sensi dell' art. 117, 3 e 5 comma, che si risolve nella definizione della disciplina sia dei principi fondamentali che delle attività procedurali di dettaglio. Non pare, infatti, che da un'attenta lettura della disposizione costituzionale si possa dedurre il contrario e che il legislatore di riforma riservi, almeno per le attività di mero rilievo internazionale, un regime diverso.<sup>115</sup> Anche per quest'ultime esistono oneri che gravano sulle Regioni consistenti nell'obbligo di comunicazione al Ministero degli Esteri, oneri che inducono a propendere per la nullità dell'atto regionale carente della predetta comunicazione.<sup>116</sup> L'inadeguatezza dei nuovi accorgimenti costituzionali, quindi, appare evidente se è vero che un sostanziale riconoscimento del potere estero regionale non può non scaturire dal "momento collaborativo" nel quale s'intrecciano le volontà tra i diversi livelli di governo. Ecco perché si è dell'opinione che sarebbe stato opportuno provvedere alla realizzazione di una Camera rappresentativa degli interessi regionali capace di consentire alle Regioni di partecipare direttamente alla determinazione della politica estera statale;<sup>117</sup> una Camera che sia di compensazione dei conflitti tra Stato e Enti locali e che eviti il principale rischio che si annoda

---

<sup>113</sup> In senso contrario, P. BILANCIA, *Ancora.....*, [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it), cit.

<sup>114</sup> V. R.CAFARI PANICO, *La nuova competenza*, cit., p. 1327.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 115.

<sup>115</sup> A riguardo V. P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze.....*, cit., in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it); F. Palermo, *Titolo V e potere estero delle Regioni*, su *Le istituzioni del Federalismo in Reg.e gov.loc.* 2002 p. 5 e ss.

<sup>116</sup> Si è dell'opinione, purtroppo, che il silenzio del legislatore di riforma del 2001 confermi l'assenza, per la trattazione della disciplina in esame, di una fase di consultazione dell'Ente Regione con il Governo (Ministero degli Esteri) capace di attuare quel principio collaborativo oramai imprescindibile per la realizzazione di un federalismo cooperativo.

<sup>117</sup> Cfr. l'art. 59 c. 2 della legge fondamentale tedesca del 1949.

nella riforma federale, ossia l'instaurazione di un conflitto permanente di competenza, che aggraverebbe di molto il compito della Corte Costituzionale.

In definitiva, la legge costituzionale n. 3 del 2001, sebbene non contenga l'inciso "previo assenso del Governo" che pure era stato previsto nel testo originario, sembra priva di quella che è stata definita come la "chiave del potere estero delle Regioni e degli Stati membri delle federazioni"<sup>118</sup>, consistente non tanto nell'attribuzione a questi ultimi del treaty-making power<sup>119</sup>, bensì nella previsione a livello centrale di interrelazioni tra lo Stato e gli enti in esame in ordine alla realizzazione della politica estera. Nell'ambito di un tale scenario assume grande importanza il provvedimento legislativo n. 131 del 5/6/2003 che si è prefissato l'arduo compito di attuare ed integrare la riforma del Titolo V della Costituzione. Esso, partendo dal presupposto che la riforma manchi di organicità, disciplina la materia in esame nell'art. 6. Il 1° comma regola l'attività delle Regioni (e delle Province autonome) in materia internazionale e prevede la diretta attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali nelle materie di propria competenza legislativa<sup>120</sup> (gli Enti locali in esame dovranno limitarsi ad una semplice comunicazione alla Farnesina e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in mancanza della quale si applicano le disposizioni di cui all'art. 8, comma 1, 4, 5). Ciò significa che le Regioni (e le Province autonome) possono finalmente avere un ruolo decisionale nella definizione delle procedure, che non si limita solo alle attività di mero rilievo internazionale, ma si estende anche all'attività di esecuzione/attuazione di stipula di intese con realtà substatali o di accordi internazionali di cui ai comma 2, 3, dell'art. 6 della L. n. 131/2003. In altre parole, il comma 1 della legge in esame conferma la volontà del legislatore di conferire un ruolo decisionale alle Regioni nell'attuazione e nell'esecuzione di tutti gli accordi di cui il nostro paese s'è obbligato compresi quelli in forma semplificata senza una preventiva autorizzazione da parte del Governo centrale.<sup>121</sup> Lo Stato, dal canto suo, si limiterà alla definizione di principi fondamentali

---

<sup>118</sup> v. C. PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 cost.* in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it), 1/2002.

<sup>119</sup> In senso diverso si v. E. CANNIZZARO, *Gli effetti*....., cit., p. 15.

<sup>120</sup> La scelta del legislatore di opporre la dicitura "nelle materie di propria competenza legislativa" alla disposizione costituzionale "nelle materie di loro competenza", sottolinea la chiara intenzione di escludere che le Regioni esplichino un potere estero in settori di competenza sottratti alla legge.

<sup>121</sup> Su questo punto si cfr. R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione e della "Legge La Loggia"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 12/06/2003.

attraverso una riserva di legge relativa che non andrà ad intaccare norme di dettaglio di natura procedurale.<sup>122</sup>

Dalle considerazioni appena svolte appare chiara l'intenzione del legislatore di attribuire alle Regioni (e alle Province autonome) un effettivo ruolo in politica internazionale, slegandolo da quegli oneri procedurali previsti da una prima ed affrettata interpretazione del 5 comma dell'art. 117 Cost. e riservando alle stesse un ruolo primario nella fase ascendente e discendente del diritto patrizio che coinvolge, a nostro avviso, anche le materie di cui all'art. 80 Cost. Quanto alle questioni di opportunità che il Ministro degli esteri può sollevare alle Regioni e alle Province autonome di cui al 5 comma del provvedimento in esame e che ha destato non poche perplessità è evidente (e non potrebbe essere altrimenti) che oggetto del suo eventuale intervento saranno le modalità di attuazione ed esecuzione onde evitare, inibendo l'attuazione di un accordo, il ministro sconfessi se stesso. Per quanto concerne gli accordi con altri Stati, il comma 3 dispone che le Regioni o le Province autonome debbano comunicare alla Farnesina (in via tempestiva) e al Dipartimento per gli affari regionali le trattative in corso. Pur confermando il principio secondo cui lo Stato rimane sempre l'unico soggetto dell'ordinamento internazionale (art. 117, 1 e 2 c. Cost.) il comma 3 conferisce agli enti locali in esame i pieni poteri di firma, rafforzando la ratio del legislatore di voler formulare una interpretazione estensiva della nozione di Stato nella quale le realtà substatali sono abilitate a compiere atti nell'esercizio della sovranità statale.<sup>123</sup> Al Ministero degli Esteri viene riservata la competenza di formulare, se ritiene, una valutazione politica del testo dell'accordo indicando principi e criteri da seguire pena l'annullamento dell'atto. Risultati importanti, che eliminano (anche se non del tutto) i vari punti d'incertezza e ambiguità che avevano accompagnato sin dai primi momenti la riforma costituzionale in questione. Tuttavia, non mancano perplessità che nemmeno la legge "La Loggia" ha del tutto eliminato. Al di là del fatto che riserve scaturiscono dalla natura stessa del provvedimento, in primo luogo, il legislatore non sembra voler cogliere l'occasione di chiarire una volta per sempre una precisa tipologia di quegli accordi che il 3 comma dell'art. 6 della legge in esame consente alle Regioni di concludere con altri Stati, ricalcando l'indeterminatezza che connota in materia l'art. 117 Cost. (comma 8). Ne consegue che sarebbe davvero mortificante per le Regioni (e le Province autonome) dover prender atto

---

<sup>122</sup> In senso diverso, si v. R.CAFARI PANICO, La nuova competenza....., cit., p. 1332.

<sup>123</sup> A riguardo si v. l'art. 2 dello schema di Convenzione sulle immunità giurisdizionali degli Stati formulato dalla Commissione di diritto internazionale.



che, dopo una riforma costituzionale ed un provvedimento legislativo attuativo, la loro attività internazionale si riduce alla conclusione di meri accordi attuativi di trattati già in vigore<sup>124</sup>. In secondo luogo, appaiono difficilmente comprensibili alcune scelte del legislatore nel 2° comma. Infatti, per quanto riguarda le intese con enti substatali viene confermata la disciplina di cui al d.p.r. del 31/03/1994 (ignorando la risoluzione della connotazione giuridica di quest'ultime troppo spesso relegate a meri atti amministrativi non vincolanti) nonché l'obbligo della Regione e della Provincia autonoma di comunicare preventivamente il Dipartimento per gli affari regionali e il Ministero degli affari esteri,<sup>125</sup> pena la sospensione dell'efficacia dell'intesa. Tali perplessità aumentano se si considera che la Corte Costituzionale con la sent. n. ° 13/01/2003 risolvendo un conflitto di attribuzione promosso dallo Stato, in relazione ad una " lettera di intenti " sottoscritta a Venezia il 31/03/1999 dal Presidente della Regione Veneto e dal Ministro degli affari esteri, commercio internazionali e culto della Repubblica argentina, ha optato (ignorando del tutto la riforma costituzionale in oggetto) che il conflitto fosse a favore dello Stato in quanto sarebbe mancata la previa comunicazione al Governo. Inoltre, discutibile è anche la scelta di non aver voluto seguire l'invito degli enti locali in esame consistente nella facoltà di quest'ultimi di esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, facendo così sorgere non pochi dubbi sulla effettiva tutela della libertà di valutazione degli organi regionali. In ultima analisi, perplessità rimangono anche circa il nodo costituito dalle materie di legislazione concorrente, di cui l'art. 117 Cost. fa menzione nel 3° comma. Saremmo stati dell'avviso che un sistema di rigida separazione fra competenze dello Stato e quelle delle Regioni<sup>126</sup> avrebbe potuto delineare con maggior razionalità il rapporto in questione con il conseguente raggiungimento di due importanti obiettivi: in primis, limitandosi di molto l'indeterminatezza sostanziale delle competenze legislative di Stato e Regioni, verrebbe meno quello stato di frizione che attualmente caratterizza il rapporto tra i due centri di potere. In

---

<sup>124</sup> Cfr. Corte Cost. sent. N.238/2004 punto 8 in diritto.

<sup>125</sup> Pare che il legislatore non abbia seguito la linea tracciata dalla Corte Cost. secondo la quale, in base al principio di leale cooperazione, il Governo può anche implicitamente riconoscere il suo preventivo assenso. Si vedano sentt. n. 290/93, n. 212/94, n. 332/98, nonché l'ord. N.° 358/2002 Si v. anche G.F. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento*, cit. p.414.

<sup>126</sup> A dire il vero il ministro per gli Affari regionali Enrico La Loggia ha puntualizzato che il prossimo passo da fare per mettere a punto il testo di riforma del Titolo V della Costituzione è quello di ridurre drasticamente le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Come egli stesso ha riferito sul Sole 24 del 29/03/2003 "Una volta per tutte stabiliremo che cosa deve fare lo Stato e cosa devono fare le Regioni".

secondo luogo, riducendo a poche materie quelle che effettivamente coinvolgono competenze comuni si eviterebbero nuovi e possibili ricorsi ad una Corte Costituzionale già oberata di ricorsi. In conclusione, pur se qualche incertezza ancora rimane in merito alla potestà delle Regioni di esercitare attività internazionali, la legge n. 131 del 5/6/2003 ha, indubbiamente, il merito di evitare scelte estreme che potrebbero minare non solo i rapporti fra Stato e Regioni, ma anche i rapporti con gli Stati stranieri. Usando una terminologia cara al Ministro La Loggia, le Regioni hanno sì una piena autonomia nell'intraprendere relazioni internazionali, ma pur sempre nel rispetto delle linee guida della politica estera tracciate dallo Stato (artt. 5 e 114 Cost.).<sup>127</sup>

##### **5. Dall'U.E. una nuova tutela per le Regioni in politica estera?**

Se consideriamo le difficoltà di affermazione del potere estero delle Regioni come la punta dell'iceberg dei problemi ancora attuali di relazione tra Stato e Regioni, possiamo immaginare che vi siano stati dei condizionamenti negativi, che hanno pesato su di un così delicato processo evolutivo<sup>128</sup>. Né si può ritenere che tale evoluzione sia terminata nonostante la riforma costituzionale (e la legge attuativa del 5/6/2003 che darà adito alla deliberazione di nuovi decreti in materia), poiché la sistemazione attuale della materia, sia dal punto di vista normativo che giurisprudenziale, appare soltanto, come una fase di transizione, che potrà, sperabilmente, rivalutare il potere estero degli enti locali.

D'altra parte, che le esigenze e gli interessi delle comunità locali siano di particolare rilevanza in ambito giuridico è testimoniato dal fatto che – a fronte dei processi di globalizzazione dell'economia e di formazione di un'area comune europea con finalità e competenze sempre più vaste – gli individui riscoprono le proprie radici ed il senso di appartenenza alle cellule

---

<sup>127</sup> Del resto l'impostazione che lo Stato rimanga l'unico soggetto dell'ordinamento internazionale e comunitario competente ad assumersi obblighi internazionali è stata dichiarata conforme al diritto anche dalla segreteria della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle Province autonome nella nota del 22/05/2003. Si v. a proposito Corte Cost. sent.n.° 48/2003; interessanti spunti, tuttavia, si possono desumere dalle ultime sentt. n.238/2004 punto 6 in diritto e n. 239/2004 punto 5 e 6 in diritto.

<sup>128</sup> Interessanti furono anche i progetti presentati sul tema delle attività di rilievo internazionale nella commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Per una attenta analisi si v. ATRIPALDI – R. BIFULCO (a cura di), La commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura, 116 ss, Torino 1998; C. CURTI GIALDINO, Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale, Milano, Giuffrè 1998.

minori (città, regione) degli aggregati più ampi di cui sono membri, ma nei quali i denominatori comuni inevitabilmente tendono ad essere generici e relativamente poco caratterizzanti.<sup>129</sup> Da qui, una sempre maggiore sensibilità rivolta alle comunità locali, agli enti minori, che sono più vicini agli interessi che occorre portare a soddisfacimento.<sup>130</sup> Questo discorso è ancor più concreto in ambito europeo, come è confermato dal fatto che l'organo ultimo nato, nel panorama di quelli propri dell'Unione Europea, è il Comitato delle Regioni, il cui obiettivo è quello di realizzare una degna e concreta rappresentanza degli interessi locali in sede U.E., e di consentire agli organi di governo europei di aver un dialogo più serrato con quelli delle diverse Regioni, per conoscere - anche in fase di elaborazione degli atti comunitari - la prospettiva dalla quale le Regioni leggono la normativa di produzione europea.<sup>131</sup>

Ma se non è casuale che in ambito comunitario le istanze regionali siano state percepite con così grande forza da dar vita ad un organo che ne tutelasse gli interessi, ciò sta a significare che in nessun contesto è consentito minimizzare o comprimere le potenzialità regionali. Anzi, è lecito sperare che possa essere piuttosto ridimensionata la conflittualità interna ai Paesi membri dell'U.E., laddove - come in Italia - essa rappresenta il vero nodo problematico che impedisce la piena affermazione del potere estero regionale.

E se l'ampiezza del potere estero delle Regioni italiane è un problema tutto interno alla nostra Costituzione, può dall'esterno del nostro Stato provenire un qualunque aiuto per il suo superamento?

Enormi sono gli ostacoli che impediscono a qualsivoglia autorità esterna allo Stato di sindacare il modo in cui vengono distribuiti ed esercitati i poteri all'interno del proprio apparato costituzionale; queste scelte di fondo sono state compiute nella Costituzione ed è dunque lì che va definita la consistenza del potere estero delle Regioni.<sup>132</sup>

Tuttavia, il grande slancio partecipativo con cui l'Italia si è proiettata nelle Comunità europee prima e nell'U.E. ora, nonché i connotati tecnici e politici caratterizzanti tali comunità che le fanno assomigliare più a Stati federali che ad organizzazioni internazionali, ci autorizzano a

---

<sup>129</sup> V. G. BOGNETTI, *Le Regioni in Europa*, in: Reg. 1984, 1087 ss.

<sup>130</sup> Ibidem, 1088.

<sup>131</sup> Per una attenta analisi relativa all'organizzazione e all'attività del Comitato delle Regioni, si veda M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova 1996; A. W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione Europea: Il comitato delle Regioni*, Milano, 2001, 71 e ss.

<sup>132</sup> V. A. PIZZORUSSO, *La Costituzione. I valori da osservare, le regole da cambiare*, Torino 1996; Cfr. Corte Cost. sent. n.238/2004 punto 6 in diritto.

trarre indicazioni anche dagli atteggiamenti che maturano in ambiente comunitario. E, alla luce di ciò, è estremamente significativo che l'U.E. si sia aperta alla cura ed alla valorizzazione degli interessi delle Regioni d'Europa, sia per l'importanza dell'organismo sovranazionale da cui proviene tale comportamento, sia perché esso non può non prestare attenzione anche al problema delle relazioni tra Regioni di Stati diversi, problema in altre circostanze trascurato.<sup>133</sup> Inoltre, a livello comunitario sono operativi anche organi che svolgono funzioni di ordine giurisdizionale quali il Tribunale di primo grado e la Corte di Giustizia delle Comunità europee che potrebbero essere assai utili per fornire spunti più articolati circa il ruolo delle Regioni nel contesto dei rapporti internazionali.<sup>134</sup> Purtroppo, però, in ambito comunitario non si rinviene una giurisprudenza equivalente a quella interna e costituzionale, che si occupi direttamente del problema della configurabilità dei poteri regionali in materia di attività internazionali; le Regioni dei diversi paesi dell'U.E. ricorrono al Tribunale di primo grado soprattutto per questioni attinenti all'applicazione di regolamenti o in tema di adempimento degli obblighi derivanti dalla partecipazione alle comunità, che pure generano attrito tra Stato e Regioni e coinvolgono gli enti minori in materia largamente internazionale. Né convincente appare il 2° c. dell'art. 5 della recente legge n. 131, nel quale si disciplinano i ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee. In effetti ad un primo esame del provvedimento le Regioni ricoprono, sul piano processuale, un ruolo del tutto secondario dato che spetta al Governo la discrezionalità dell'iniziativa procedimentale.

Tuttavia il Tribunale ha emanato alcune pronunce interessanti ai nostri fini<sup>135</sup>, in quanto ha sancito la ricevibilità di ricorsi presentati da Regioni di Stati membri contro la Commissione delle Comunità europee. In particolare, in una occasione sono stati dichiarati incompatibili con le regole del mercato comune i c.d. aiuti di Stato che la Regione Friuli-Venezia Giulia, con propria legge, aveva accordato alla categoria degli autotrasportatori. E' interessante notare, al riguardo, che il ricorso per l'annullamento della decisione della Commissione sia stato

---

<sup>133</sup> Significativo è il ruolo in campo internazionale che riveste, tra le Regioni italiane, la Lombardia che soprattutto negli ultimissimi anni ha sviluppato notevolmente i suoi rapporti con l'estero mediante missioni internazionali (se ne contano oltre 30 l'anno) e attività cooperative verso i paesi più poveri, ricevendo capi di Stato ed esponenti del mondo della finanza e dell'industria.

<sup>134</sup> V. ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario* in Reg. 1991, 7 ss.

<sup>135</sup> Tribunale di primo grado delle Comunità europee, Causa T-288/97, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contro Commissione delle Comunità europee, e Causa T-214/95, Vlaams Gewest (Regione fiamminga) contro Commissione delle Comunità europee.

qualificato appunto come ricevibile, sebbene la Commissione avesse prospettato tutti gli argomenti classici a sostegno della tesi della irricevibilità: mancanza di legittimazione ad agire della Regione – per essere lo stato l'unico soggetto di diritto a cui può essere imputata la concessione di un aiuto -, incapacità degli atti regionali di tener conto di interessi divergenti; impossibilità che le Regioni assumano iniziative a livello comunitario contrarie alla volontà dello Stato cui appartengono, annullando la funzione di coordinamento e controllo. Ma soprattutto, si è osservato che la ricevibilità contrasterebbe con la costante giurisprudenza europea, secondo cui gli Stati non possono addurre il comportamento dei propri enti locali per contestare un'infrazione che gli venga addebitata, cosa che altererebbe i principi da sempre vigenti in materia di raccordo Stato-Regioni dinanzi alle comunità<sup>136</sup>. E' proprio in quest'ultima argomentazione, e nel suo mancato accoglimento, che sta il potenziale innovativo della giurisprudenza del Tribunale, perché, optando per la ricevibilità del ricorso, esso ha affermato che la tutela delle situazioni soggettive in sede giurisdizionale accordata dall'art. 230,4° comma del Trattato CE, si riferisce a tutte le persone fisiche o giuridiche i cui interessi siano coinvolti nell'atto impugnato e abbiano la prescritta personalità giuridica: perciò, le Regioni, in quanto enti pubblici, soddisfano le condizioni richieste e possono ricorrere contro la Commissione europea dinanzi al Tribunale. Né si corre il rischio che il giudice comunitario venga ad interferire con la ripartizione di competenze interne, perché il problema è tutto interno all'ordinamento italiano, e non rileva affatto in sede comunitaria; neppure, infine, osta alla ricevibilità del ricorso la mancanza di legittimazione della Regione nel campo delle relazioni estere, poiché le condizioni per ricorrere sono solo quelle di cui all'art. 230,4° comma del Trattato CE<sup>137</sup>.

Dal tenore generale delle argomentazioni prospettate in questa pronuncia – che di per sé cade al di fuori delle problematiche strettamente legate al nostro tema – si può trarre un importante spunto di riflessione: se, infatti, l'accesso alla tutela del giudice comunitario risponde solo alle condizioni di cui all'articolo in esame del Trattato CE, non è impensabile che in futuro le Regioni possano essere tutelate fino al punto di poter chiedere che gli Stati di appartenenza non interferiscano nell'esplicazione dei propri poteri esteri, laddove questi rispondano al modello costituzionale vigente.

---

<sup>136</sup> Tribunale di primo grado delle Comunità europee, Causa T-288/97 punti 14, 15, 17

<sup>137</sup> Tribunale di primo grado delle Comunità europee, Causa T-288/97 punti 41, 48, 49.

Se, infatti, gli scopi fissati dai Trattati e gli obiettivi che le Regioni degli Stati membri vogliono raggiungere per mezzo di atti internazionali stipulati con altri enti omologhi, nell'area comunitaria, coincidono, è sperabile che si possa ottenere a livello comunitario in futuro una tutela – contro i poteri statali - simile a quella che oggi in Italia può essere offerta solo dalla giurisprudenza costituzionale<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> Più in avanti si spinge PALERMO, in *Potere estero delle regioni*, cit., pg. 8 nota 9, ove afferma che addirittura si potrebbe ipotizzare un giudizio del Tribunale di primo grado del tutto corrispondente alla risoluzione di un conflitto di attribuzioni tra stato e regioni. Si cfr., Porchia, La legittimazione attiva degli enti pubblici territoriali nei ricorsi per annullamento degli atti comunitari, in dir. Un. Eur., 2000, p. 338 ess. Inoltre, qualche timida apertura si registra anche nella giurisprudenza della Corte, si v. a tal proposito 4/7/2000 causa-C 424/1997.

Per la Corte (179) lo stato ha tutti i poteri e le attività promozionali delle regioni hanno carattere derogatorio. Ciò pare confermato dal fatto che le stesse regioni sono enti derivati con autonomia attribuita dallo stato e non ordinamenti originari. Dunque tutti i poteri regionali sono derivati e non si collegano a competenze proprie delle regioni. Se ne deve dedurre che c'è una stretta connessione tra la più elementare ricostruzione dell'art 5 (= le regioni sono enti derivati) e il fondamento della natura derogatoria del potere estero regionale? Sì, ma secondo una accezione completamente diversa !!! Infatti, l'art 5 secondo la Corte non si limita a giustificare la natura sempre derivata dei poteri regionali, ma amplifica le potenzialità di tali enti al punto da legittimare qualunque sforzo evolutivo della loro ricostruzione: è la norma cardine su cui si fonda l'assunto secondo cui l'intero sistema costituzionale giustifica tali deroghe, non una norma sola. Né la volontà derogatoria può essere revocata, mettendo in pericolo la permanenza dei poteri regionali –pg.127-

La Corte modifica la sua giurisprudenza negli anni successivi, con le sentenze 26/1994 – in tema di interferenze statali sulle spese regionali – e soprattutto con la s. 829/88 – sulla ultraterritorialità -, da cui si ricava che il potere estero è attribuzione propria delle regioni e non delega dello stato, anche se le r. devono rispettare il potere di controllo dello stato (assenti, intese) ed il suo treaty making power (pg. 146-157).

LETTURA DI PALERMO DELLA SENT- 179: La dottrina invece sottolinea che se l'art. 4 collega solo le attività promozionali alle materie di competenza regionale, questo limite non vale sicuramente anche per le attività di mero rilievo int. (cosa a questo riguardo pensa la Corte?). Poi, però, si giunge a sostenere che neppure le attività promozionali sono soggette in assoluto al limite delle materie se è vero che le regioni devono solo evitare di interferire con le attività dello stato, ma possono anche compiere questa interferenza nelle materie di stretta loro competenza d'intesa col governo (pg.120). Si deduce che sia le att. Promozionali che quelle di rilievo mero sono di spettanza regionale ma soggette al controllo più o meno stretto dello stato: non è derogatorio il potere estero delle regioni, ma la possibilità delle r. di interferire nella politica estera dello stato –pg. 136- Questa è la definizione cui arriva la corte solo con le successive sentenze ma Palermo legge questa tesi anche nella sent. 179.