

## ATTIVITA' INTERNAZIONALI

*Fabio Marcelli (\*)*

1. La nuova formulazione dell'art. 117 e i rapporti internazionali delle Regioni. – 2. La legge n. 131 del 5 giugno 2003. – 2.1. Contenuto. – 2.2 Questioni di costituzionalità. – 2.3. L'“Unità per le Regioni” presso il Ministero degli affari esteri. – 3. Aree di esplicazione e limiti del potere estero delle Regioni. – 3.1. Accordi con Stati esteri. – 3.2. Esecuzione ed attuazione degli accordi internazionali. – 3.3. Interventi a sostegno degli immigrati. – 3.4. Adozioni internazionali. – 3.5. Turismo e internazionalizzazione delle imprese. – 3.6. Cooperazione allo sviluppo. – 3.6.1. In generale. – 3.6.2. L'OICS. – 3.6.3. Un quadro normativo nazionale obsoleto. – 3.6.4. L'ordinanza 8-19 luglio 2004 della Corte costituzionale: una vicenda in certo modo esemplare. – 3.6.5. La sentenza n. 449 del 2005: affermazione della spettanza della materia alle Regioni. – 3.6.6. La sentenza n. 211 del 2006: un grave passo indietro. – 3.7 La Corte costituzionale e il tema della sovranità. – 4. Conclusioni.

### *1. La nuova formulazione dell'art. 117 e i rapporti internazionali delle Regioni*

L'attuale momento storico vissuto dalle iniziative regionali appare contrassegnato dall'inaugurazione del quadro normativo imperniato sulla nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione italiana, che riconosce, al terzo comma, l'esistenza di “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”, come materia di legislazione concorrente, nella quale cioè la potestà legislativa spetta alle Regioni, “salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata a legge dello Stato”.

Il quinto comma dell'art. 117 stabilisce poi che “le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”<sup>(1)</sup>.

---

(\*) Primo ricercatore dell'Istituto di studi giuridici internazionali del Consiglio nazionale delle ricerche, Vicesegretario dell'Associazione internazionale dei giuristi democratici, Presidente del Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia.

<sup>(1)</sup> Viene data in tal modo consacrazione costituzionale a una prassi da tempo già esistente e sulla quale la Corte costituzionale aveva avuto modo di pronunciarsi ribaltando l'iniziale impostazione centralizzatrice, peraltro motivata con l'assenza di un idoneo meccanismo sostitutivo in caso di inadempienza da parte delle Regioni, espressa con la sentenza 142/72, approdando da ultimo con la sentenza 464/91 al riconoscimento delle competenze regionali sulla base del principio costituzionale di cooperazione che presiede ad ogni ipotesi in cui l'esercizio di competenze

Il comma nono dello stesso articolo riconosce inoltre in modo esplicito la legittimità degli accordi conclusi dalle Regioni con enti omologhi o con Stati esteri stabilendo che “nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.

Dal complesso delle riferite disposizioni costituzionali emerge un’indubbia legittimazione del potere estero regionale <sup>(2)</sup>, la quale appare peraltro continuare ad operare, almeno per il momento, più sul piano politico che su quello propriamente della produzione normativa, forse per la macchinosità del procedimento previsto dalla legge n. 131 del 2003 <sup>(3)</sup>, o anche per effetto della più generale ritrosia delle Regioni a porsi in termini espliciti e sistematici su terreni nuovi di intervento per le “difficoltà di metabolizzazione” del nuovo sistema sia da parte delle autorità centrali che di quelle regionali <sup>(4)</sup>, difficoltà che per intuibili motivi appare maggiore in settori tradizionalmente riservati al potere centrale, quantomeno dal punto di vista della titolarità formale dei poteri e del loro esplicito esercizio in sedi normativamente regolamentate. Ciò peraltro nulla toglie al valore dell’attribuzione espressa di competenze alla stipula di accordi alle Regioni da parte della riforma costituzionale del Titolo V, attribuzione espressa che suona come avallo di una pratica già in atto da tempo, sia pure in modo tutto sommato abbastanza informale, ma che si sta intensificando progressivamente e vede un vivace protagonismo da parte di quasi tutte le autorità regionali.

Resta tuttavia il fatto che quella dei rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni resta per molti aspetti una *terra incognita*. Manca una formulazione esplicita dei principi fondamentali da osservare in materia e risulta peraltro difficilmente ipotizzabile, date le caratteristiche del settore, una qualche forma di legge-cornice o anche il ricorso ai decreti legislativi delegati previsti dal comma 4 dell’art. 1 della legge 131 del 2003.

Particolarmente rilevante appare quindi il ruolo che può assumere la Corte costituzionale, che, come vedremo, ha svolto in materia vari interventi ispirati più che altro all’esigenza di mantenere ed alimentare il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni. Detto principio presiede com’è noto ai rapporti fra Stato e Regioni in tutta una serie di campi ma assume valore specialmente pregnante in un settore, come quello dei rapporti internazionali, caratterizzato da un’ampia e vivace promozione di iniziative.

---

spettanti allo Stato comporta interferenze con l’esercizio di attribuzioni costituzionalmente affidate alle Regioni. Cfr. MARCELLI, *Autonomie territoriali*, cit., p. 185 ss.

<sup>(2)</sup> Ometteremo pertanto le consuete virgolette...

<sup>(3)</sup> Vedi *infra*.

<sup>(4)</sup> Cfr. D’ATENA, “Introduzione” al *Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2005, p. XX s.

Il tema appare di grande rilevanza politica e di estremo interesse anche dal punto di vista giuridico. Non del tutto soddisfacenti si sono rivelate le soluzioni finora tentate. E' stata opportunamente caldeggiata, al riguardo, l'opportunità di conferire *de jure condendo* la relativa competenza di controllo delle attività regionali a un organismo tipo Senato delle Regioni, sottolineando “le contraddizioni di un ‘federalismo’ che prescinde dalla rappresentanza politica nazionale degli interessi territoriali e, almeno nel settore considerato, da un’effettiva condivisione dell’esercizio della sovranità nazionale” <sup>(5)</sup>. Si auspica, in questo senso, anche un’effettiva partecipazione delle Regioni alla “fase ascendente”, ovvero alla formazione dei trattati internazionali <sup>(6)</sup> Non mancano del resto importanti episodi di prassi in materia <sup>(7)</sup> e si tratta di un’esigenza assolutamente evidente nell’ambito di un sistema che vede una suddivisione di competenze tra vari livelli di governo.

## 2. La legge n. 131 del 5 giugno 2003

### 2.1 Contenuto

La legge n. 131 del 5 giugno 2003, “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, attua, al proprio art. 6, i commi quinto e nono dell’art. 117 della Costituzione nella nuova versione. Per quanto riguarda il comma quinto dell’art. 117, il primo comma dell’art. 6 della legge n. 131/2003 prevede che “le Regioni e le Province di Trento e Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo riferimento, possono formulare criteri ed osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la

---

<sup>(5)</sup> SCISO, “I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione”, in DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie*, cit., p. 80.

<sup>(6)</sup> “A mio parere, è piuttosto nella direzione di una effettiva partecipazione delle Regioni alla gestione dei rapporti internazionali della Repubblica attraverso la collaborazione, attiva fin dalla fase della negoziazione, alla stipulazione dei trattati internazionali, anche dello Stato, che incidano su materie di loro competenza o tocchino i loro interessi, che potrà trovare una sostanziale e compiuta realizzazione l’assetto di competenze definito dal novellato Titolo V della Costituzione e, specificamente, dall’art. 117 (Sciso, *I poteri*, cit., p. 81).

<sup>(7)</sup> *Ibidem* il riferimento alla presa di posizione della Conferenza Stato-Regioni sull’Accordo euromediterraneo con l’Algeria e alle proposte modifiche degli Statuti siciliano e friulano.

responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni dell’art. 8, comma 1, 4 e 5 (<sup>8</sup>), in quanto compatibili”.

I commi 2 e 3 dell’art. 6, distinguono, nel disciplinare la procedura applicabile agli accordi ed intese conclusi dalle Regioni, due fattispecie. Il secondo comma dell’art. 6 prevede infatti l’ipotesi delle intese con enti territoriali interni ad altro Stato, stabilendo l’obbligo della previa comunicazione alla Presidenza del Consiglio-Dipartimento per gli affari regionali e al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire a cura del Dipartimento medesimo entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l’intesa. E’ fatto in ogni caso divieto a Regioni e Province autonome di esprimere valutazioni sulla politica estera dello Stato o assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi di Comuni, Province o Città metropolitane. Il terzo comma dell’art. 6 disciplina invece l’ipotesi della conclusione di accordi con Stati esteri, ove si rende necessaria la tempestiva comunicazione delle trattative agli stessi organi indicati dal comma secondo, con la facoltà, da parte del Ministero degli Esteri, di indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati e il diretto intervento delle competenti rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari italiani qualora tali negoziati si svolgano all’estero. Il testo da sottoscrivere va comunicato preventivamente al Ministero degli esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio-Dipartimento per gli affari regionali, ne accerta la legittimità ed opportunità politica e conferisce i pieni poteri di firma previsti dal diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Accordi del genere devono rientrare in una delle seguenti categorie: accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore; accordi di natura tecnico-amministrativa; accordi di natura programmatica finalizzati a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale di Regioni e Province autonome. Essi devono inoltre rispettare la Costituzione, i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, gli obblighi internazionali e le linee e direttive della politica estera italiana, nonché i principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato se si tratti delle materie di cui all’art. 117, terzo comma della Costituzione.

Il comma 4 dell’art. 6 prevede che agli accordi sia data pubblicità, “in base alla legislazione vigente”, mentre il comma 5 stabilisce che “il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità inerenti alle attività di cui ai commi da 1 a 3 e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello

---

(<sup>8</sup>) Questa disposizione attua l’art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo.

Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio-Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione”.

## *2.2 Questioni di costituzionalità*

La legge n. 131 del 2003 è stata impugnata di fronte alla Corte costituzionale dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Sardegna.

Le ricorrenti hanno ravvisato un profilo di incostituzionalità della norma in questione nel fatto che essa, lungi dal limitarsi a stabilire i principi fondamentali in materia, come avviene normalmente in caso di legislazione concorrente, pretenda di dare una “disciplina specifica, compiuta ed analitica” del tema dei rapporti internazionali delle Regioni. Il nono comma dell'art. 117 non assume infatti, secondo le ricorrenti, valore derogatorio del terzo comma. Peraltro, anche nel caso si voglia ritenere che le leggi dettate in esecuzione di tale comma costituiscano esercizio di una competenza riservata allo Stato, la disciplina statale non potrebbe riguardare altro che i casi e le forme degli accordi e delle intese e non potrebbe, invece, “creare forme di ingerenza statale nel merito di essi”. Le forme di ingerenza create dalla legge n. 131 sarebbero invece di natura tale da “eliminare sostanzialmente il potere decisionale delle Regioni”, privando di ogni portata innovativa il nono comma dell'art. 117. Inoltre, sempre secondo le ricorrenti, sarebbe “incongruo” il riferimento alle norme di diritto internazionale e alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che si applicherebbero solo ai trattati fra gli Stati, mentre gli accordi stipulati dalle Regioni “non sarebbero idonei a vincolare lo Stato”. Si tratterebbe quindi, in ultima analisi, di una norma “priva di significato” e solo di un ulteriore meccanismo di ingerenza dello Stato nel merito degli accordi stipulati dagli enti territoriali.

La Corte, con sentenza n. 238 dell'8-19 giugno 2004, ha ritenuto inammissibile la questione sollevata dalla Regione Sardegna per mancanza di una valida delibera di impugnazione, dato che nella delibera della giunta regionale che ha sollevato la questione di costituzionalità non si fa alcuna menzione dell'art. 6 della legge n. 131 e quindi l'impugnativa pare priva di un oggetto sufficientemente specificato.

La questione sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano è stata invece ritenuta infondata dalla sentenza appena citata. Richiamata la propria precedente giurisprudenza in materia di attività

internazionali delle Regioni, la Corte ha osservato che “le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già in passato enunciate da questa Corte”. I principi identificati al riguardo sono i seguenti: “riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un’attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con la politica estera nazionale”.

La novità introdotta dalla riforma del Titolo V consiste nella previsione di un potere estero delle Regioni, cioè della potestà di stipulare accordi con enti omologhi e con altri Stati. Occorre però coordinare tale potere, nell’esercizio del quale le Regioni operano come soggetti autonomi e non come “delegate” dello Stato, con l’esclusiva competenza statale in materia di politica estera, per effetto della quale le Regioni si devono muovere nel “quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato”.

Ciò detto, le disposizioni impugnate si rivelano, secondo la Corte, immuni dalle censure mosse, dato che esse sono state dettate in attuazione dell’art. 117 che ha demandato allo Stato il compito di predisporre “le norme di procedura” che le Regioni devono rispettare nel provvedere all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali, disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo nel caso di inadempienza, nonché “i casi e le forme” degli accordi con altri Stati e delle intese con enti territoriali di altri Stati. Nessuna delle disposizioni impugnate eccede “l’ambito dei compiti attribuiti in questa materia dall’art. 117 della Costituzione”.

Né può dirsi che le procedure stabilite si traducano in “indebite ingerenze di merito dello Stato nelle decisioni delle Regioni in questa materia”. In particolare, l’indicazione di principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati volti alla stipulazione degli accordi con gli Stati esteri, così come i criteri ed osservazioni formulati in ordine all’attuazione ed esecuzione di accordi internazionali dello Stato da parte di Regioni e Province autonome “non vanno intesi come direttive vincolanti in positivo quanto al contenuto degli accordi, bensì solo come espressione delle esigenze di salvaguardia degli interessi di politica estera e dunque come specificazione del vincolo generale nascente a carico della Regione dalla riserva allo Stato della competenza a formulare e sviluppare tali indirizzi, e dal conseguente divieto di pregiudicarli con attività ed atti di essi lesivi”. Quanto alla collaborazione degli uffici diplomatici e consolari, si tratta in realtà di “una possibilità di supporto tecnico” il cui utilizzo resta subordinato alla previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma e per questo non comporta alcuna lesione all’autonomia delle stesse.

Quanto poi all'accertamento preventivo della legittimità ed opportunità del progetto di accordo, si tratta nel primo caso di verificare il rispetto dei limiti posti al potere estero delle Regioni, delle procedure e degli obblighi di informazione, mentre nel secondo caso possono essere sollevate le questioni “derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato”. Il relativo potere del Governo “non legittima dunque alcuna ingerenza nelle scelte di opportunità e di merito attinenti all'esplicazione dell'autonomia della Regione”. Il Governo può opporsi alla stipulazione di un determinato accordo solo qualora ritenga che “esso pregiudichi gli indirizzi e gli interessi attinenti alla politica estera dello Stato”. La relativa garanzia procedurale sarebbe offerta alle Regioni dall'intervento del Consiglio dei ministri, salva la possibilità di sollevare eventuale conflitto di attribuzioni.

Quanto infine al conferimento dei pieni poteri, la Corte osserva, in termini generali, che tale istituto “ha il fine di dare certezza riguardo al fatto che il consenso prestato o la firma apposta al trattato siano realmente idonei ad impegnare lo Stato nell'ordinamento internazionale, provenendo da chi ha i poteri rappresentativi a ciò necessari”. Non può essere condivisa la tesi secondo la quale gli accordi stipulati dalle Regioni non sono trattati fra Stati e non vincolano lo Stato in quanto tale. Infatti, “l'autonomia di diritto interno (costituzionale) in base alla quale le regioni possono concludere gli accordi si esercita pur sempre nel quadro di un ordinamento in cui lo Stato centrale, titolare esclusivo della politica estera, è responsabile sul piano del diritto internazionale degli accordi e delle relative conseguenze, e quindi ha il potere-dovere di controllare la conformità di detti accordi agli indirizzi della politica estera nazionale”. Dato che la Regione opera in base a poteri propri, attuato il prescritto procedimento di verifica, il Governo è tenuto a conferire i pieni poteri, trattandosi di “un adempimento formale vincolato in relazione all'esito della predetta verifica”.

In effetti quest'ultima parte della sentenza appare indiscutibile, alla luce dell'univocità della dottrina del diritto internazionale in materia di unitarietà di imputazione allo Stato delle condotte internazionalmente rilevanti di enti pubblici <sup>(9)</sup>.

In altri termini, appare confermata, da un punto di vista generale, la conclusione che le autonomie territoriali formano in realtà a tutti gli effetti, nell'esplicazione delle proprie competenze

---

<sup>(9)</sup> Si veda ad esempio l'art. 5 del Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato per fatto internazionalmente illecito, adottato dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite nel 2001: “*comportement d'une personne ou d'une entité exerçant des prérogatives de puissance publique. Le comportement d'une personne ou entité qui n'est pas un organe de l'Etat au titre de l'article 4, mais qui est habilitée par le droit de cet Etat à exercer des prérogatives de puissance publique, pour autant que, en l'espèce, cette personne ou entité agisse en cette qualité, est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international*”.

di ordine internazionale, “enti componenti dello Stato”<sup>(10)</sup>. Questa appare peraltro la soluzione più confacente alla *ratio* e alla prassi del diritto internazionale, che da un lato è scarsamente propenso alla proliferazione dei soggetti<sup>(11)</sup>, ma, dall’altro, deve ovviamente tener conto del modo in cui il potere estero è organizzato e distribuito all’interno di ogni compagine statale. Determinante risulta tuttavia il coordinamento delle azioni intraprese ai vari livelli, per evitare la contraddittorietà delle iniziative e la reciproca debilitazione fra i vari soggetti<sup>(12)</sup>. Tale coordinamento può anche prevedere la garanzia di opportuni spazi di iniziativa autonoma, ferma restando tuttavia la responsabilità dello Stato nel suo complesso per quanto ogni ente di natura pubblica compie nella sfera delle relazioni internazionali.

### 2.3 L’“Unità per le Regioni” presso il Ministero degli affari esteri

L’attribuzione alle Regioni di varie competenze rilevanti sul piano dei rapporti internazionali ha fatto sorgere l’esigenza di rafforzare l’azione di raccordo svolta dal Governo e in particolare dal Ministero degli affari esteri “allo scopo di potenziare la proiezione estera del sistema Italia”<sup>(13)</sup>. A tal fine è stata istituita presso la Segreteria generale di tale Ministero l’Unità per le attività di rilievo internazionale delle Regioni e degli altri enti territoriali italiani “Unità per le Regioni”.

Tale Unità ha assorbito i compiti della preesistente struttura denominata “Coordinamento regionale”, che riguardavano essenzialmente le procedure di assenso governativo alle attività regionali previste dal d.P.R. del 31 marzo 1994 (“Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all’estero delle Regioni e delle Province autonome”), che ha disciplinato, nei primi due suoi

---

<sup>(10)</sup> Per alcuni svolgimenti in merito cfr. MARCELLI, *Autonomie territoriali*, cit., p. 127 ss. Ovviamente il termine “Stato” viene assunto qui in senso lato, come soggetto operante in quanto tale sul terreno internazionale e non già nel significato alquanto discutibile di cui all’art. 114 della Costituzione, secondo la cui bizzarra formulazione “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

<sup>(11)</sup> “Generally, the international community is reluctant to admit sub-national units as full-fledged actors in international transactions. It has a natural interest in keeping the number of persons entitled to involve themselves in international dealings of a norm-setting, executive or judicial character within fairly narrow limits”, Tomuschat, *Component Territorial Units*, cit., p. 58.

<sup>(12)</sup> Se è vero che le Regioni non devono arrecare nocimento alla politica estera nazionale, è pur vero che, nell’interesse della certezza dei rapporti stabiliti: “seen in a world order perspective, it seems preferable to introduce mechanisms at national level which are likely to ensure that the competences of the relevant sub-units are not undermined through exercise of its external powers by the central authorities of the dominant State”, *ibidem*.

<sup>(13)</sup> Cfr. [http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica\\_Estera/Collaborazione\\_Regioni/default.htm](http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Collaborazione_Regioni/default.htm).



articoli, le attività promozionali e le attività di mero rilievo internazionale, dettandone le definizioni e procedure di svolgimento <sup>(14)</sup>. Inoltre l’Unità ha assunto le seguenti funzioni:

- a) coinvolgimento nell’elaborazione e nell’applicazione di norme e procedure relative all’attività internazionali delle Regioni, in collaborazione con le altre Direzioni generali e Servizi del Ministero degli esteri e altri organi dell’amministrazione statale;
- b) raccordo fra il sistema delle Regioni le varie articolazioni del Ministero degli Esteri, in particolare la rete delle rappresentanze diplomatiche e consolari, anche attraverso i Consiglieri per gli affari internazionali (cosiddetti “Consiglieri diplomatici”) dei Presidenti delle Regioni;
- c) elaborazione e circolazioni delle informazioni rilevanti per i rapporti tra il Ministero degli esteri e le Regioni, con particolare riferimento alle collaborazioni in atto e programmate;
- d) interazione costante con la Conferenza Stato-Regioni-Province autonome e con la Conferenza unificata Stato – Regioni – Province autonome – Enti locali;
- e) assistenza alle attività del Sottosegretario delegato alla cura dei rapporti con le Regioni e gli enti locali.

L’Unità per le Regioni, inoltre, partecipa a programmi ed iniziative multilaterali e bilaterali che vedono impegnate le Regioni italiane. Tra questi assumono particolare rilievo quelli finanziati dall’Unione europea mediante i Fondi strutturali nell’ambito di politiche di pre-adesione e buon vicinato <sup>(15)</sup>. L’Unità per le Regioni svolge funzioni di segreteria del Comitato interistituzionale (denominato Comitato di indirizzo e monitoraggio) incaricato di formulare e dettare gli indirizzi generali per lo sviluppo di tale Programma, nell’ambito del quale sono previste sei tipologie di attività: a) ricognizioni sui progetti di cooperazione regionale; b) assistenza tecnica alle Regioni; c)

---

<sup>(14)</sup> Per le attività promozionali sono richiesti più stringenti requisiti di attuazione, consistenti, salvo casi particolari, nella previa intesa governativa da richiedere anno per anno. Tali attività sono svolte all’estero e sono destinate a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni e delle Province autonome. Quelle di mero rilievo internazionale comprendono invece un puntuale elenco di fattispecie divise in due categorie; solo quelle appartenenti alla seconda richiedono la previa comunicazione al Ministero degli affari esteri con procedura di silenzio-assenso. Fra esse rientrano “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”. Non richiedono invece “alcuna formalità” quelle ricomprese nella prima categoria che vanno dallo “studio e informazione su problemi vari” allo “scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa” alla “partecipazione a conferenze, tavole rotonde e seminari” alle “visite di cortesia nell’area europea” e infine “ai rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione regionale transfrontaliera”.

<sup>(15)</sup> Specie il “Programma di sostegno alla cooperazione regionale” finanziato con fondi CIPE al fine di accrescere la partecipazione delle Regioni alle iniziative di cooperazione con i Paesi della Sponda Sud del Mediterraneo e i Balcani, anche sviluppando partenariati con enti omologhi appartenenti a Paesi collocati in tali aree geografiche

azioni di sistema; d) rassegna stampa; e) ricognizione progetti ex lege 84/01 relativa alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Paesi dell’area balcanica; f) ricognizione progetti amministrativi cosiddetti *twinning* relativi ai gemellaggi <sup>(16)</sup>. Infine l’Unità per le Regioni partecipa all’elaborazione di azioni mirate all’internazionalizzazione del sistema regionale, attraverso l’uso di appositi fondi stanziati dal CIPE e la partecipazione ai tavoli geografici delle altre Direzioni generali del Ministero degli affari esteri (attualmente con Brasile, Canada, Cina e Paesi del Golfo).

### *3. Aree di esplicazione e limiti del potere estero delle Regioni*

#### *3.1. Accordi con Stati esteri*

Il più recente periodo della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti internazionali delle Regioni risente ovviamente del varo della riforma del Titolo V. Varie ed importanti sono, come accennato, le novità contenute nella riforma per quanto riguarda tale ambito. In precedenza, la sentenza n. 13 del 10 febbraio 2003, dettata a riforma avvenuta, ma in base a un ricorso per conflitto di attribuzione presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri in base al vecchio regime, aveva ribadito il principio espresso da una serie di pronunce precedenti (in particolare le sentenze 204 e 290 del 1993, la 212 del 1994 e la 332 del 1998), secondo il quale la Regione ha l’obbligo di comunicare preventivamente le iniziative assunte sul piano dei rapporti internazionali al fine di consentire al Governo “di verificare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera, riservati alla competenza dello Stato” <sup>(17)</sup>. In tale occasione la Corte si era limitata a considerare assorbente il rilievo relativo alla mancata comunicazione previa dell’iniziativa assunta, ritenuta “lesiva della sfera di attribuzioni propria dello Stato” e questo per il mancato assenso o mancata

---

<sup>(16)</sup> <http://cooperazione.formez.it/sections/programma-mae-formez/>.

<sup>(17)</sup> Così la sentenza n. 332 del 1998, testualmente richiamata dalla 13/2003. Quest’ultima aveva ad oggetto il conflitto di attribuzione promosso dal Governo in relazione alla lettera di intenti sottoscritta a Venezia il 31 marzo 1999 tra il Presidente della Regione Veneto e il Ministro degli affari esteri, commercio internazionale e culto della Repubblica argentina, avente ad oggetto l’accordo delle parti di “promuovere, nell’osservanza dei rispettivi ordinamenti giuridici, l’adozione dei provvedimenti necessari a sviluppare la collaborazione istituzionale, economica e culturale tra la Regione del Veneto e la Repubblica argentina, favorendo attività di interscambio nei settori culturale, economico e sociale”, prevedendo di favorire varie attività ed iniziative, fra le quali l’apertura, nella Repubblica argentina, di una “Casa del Veneto” destinata a fornire servizi alle imprese venete, la partecipazione al progetto di cooperazione economica internazionale Mercosud-Unione europea per lo sviluppo di distretti industriali, lo sviluppo di rapporti di cooperazione finalizzati ad illustrare e implementare le reciproche opportunità commerciali e di investimento, l’attuazione di corsi formativi per il personale sanitario e quello delle piccole e medie imprese, iniziative in materia culturale e la partecipazione di enti fieristici veneti a manifestazioni fieristiche in Argentina.

intesa con gli organi dello Stato al riguardo “indipendentemente da ogni valutazione della riconducibilità della materie trattate dalla ‘lettera’ stessa alla sfera di attribuzioni statali”. In sostanza la Corte aveva in tal modo riaffermato il principio di leale collaborazione, non prendendo posizione sulle ulteriori censure delineate dal Governo, e cioè la mancata attinenza dell’oggetto dell’intesa alle materie di competenza regionale e l’impossibilità per le Regioni di stipulare accordi con Stati esteri, entrambe peraltro superate dalla riforma del Titolo V e dalla nuova formulazione dell’art. 117.

La sentenza n. 242 del 30 giugno-15 luglio 2003, adottata sulla base del regime introdotto dalla riforma del Titolo V, ma prima della legge n. 131/2003, ha invece riconosciuto la legittimità costituzionale dell’art. 48 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 3 luglio 2002 (“Disposizioni relative al riassetto organizzativo e funzionale in materia di difesa del suolo e di demanio idrico”), che attribuisce al Presidente della Regione il potere di stipulare “intese” con la Slovenia e con l’Austria al fine di coordinare le attività in materia di difesa del suolo nei bacini idrografici transfrontalieri. Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri era motivato dal fatto che la disposizione impugnata, pur prevedendo che le intese fossero stipulate “in conformità ai principi di cui all’art. 117, nono comma, della Costituzione”, è stata adottata in assenza della legge nazionale che, ai sensi di quest’ultima disposizione costituzionale, deve stabilire casi e forme degli accordi con Stati esteri. La Regione Friuli-Venezia Giulia replicava adducendo che anche prima della riforma del Titolo V le Regioni potevano stipulare intese con altri Stati purché previa comunicazione delle stesse al Governo e che quindi il nono comma dell’art. 117 non potesse essere interpretato nel senso di sottrarre alle Regioni poteri preesistenti, consentendo oltretutto al legislatore ordinario di ritardare *ad libitum* l’attuazione della Costituzione. La Corte ha respinto le censure sollevate, osservando che l’art. 48 ha ad oggetto la distribuzione interna alla Regione delle competenze relative alla firma degli accordi, tema sul quale neanche la legge n. 131/2003, intervenuta nel frattempo, dispone alcunché. L’attribuzione del potere di stipulare gli accordi al Presidente della Regione, secondo la Corte, non incide pertanto in alcun modo sui limiti costituzionali indicati, né può ammettersi che occorra aspettare una legge statale per stabilire a chi, nell’ambito delle istituzioni della Regione Friuli-Venezia Giulia, spetti la competenza a stipulare. Occorre trarne la conseguenza che la legge dello Stato si arresta di fronte “all’autonomia statutaria, legislativa e di organizzazione interna delle Regioni”<sup>(18)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> CONETTI, “Alcune considerazioni sull’esercizio del potere estero delle Regioni”, in DANIELE (a cura di), *Regioni*, cit., p. 126.

### *3.2. Esecuzione ed attuazione degli accordi internazionali*

Che la riforma costituzionale fosse destinata a innovare l’approccio alla materia è stato del resto confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 20 gennaio 2006, avente ad oggetto, fra gli altri, l’art. 2, comma 3, dello Statuto della Regione Abruzzo, dedicato ai principi, secondo il quale “la Regione riconosce e pone a fondamento della propria azione lo sviluppo delle autonomie locali, secondo i principi di sussidiarietà e leale collaborazione; partecipa alla determinazione della politica generale della Repubblica e all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali dello Stato”.

La seconda parte della disposizione in questione ha suscitato le inquietudini del Governo, che è ricorso alla Corte costituzionale, sostenendo che tale norma si porrebbe in contrasto con l’art. 117 per il fatto di omettere di riferirsi al necessario rispetto delle “norme di procedura stabilita da legge dello Stato”.

La Corte ha ravvisato l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, indicando la necessità di interpretare lo Statuto, “valida fonte primaria e fondamentale dell’ordinamento regionale”, nel contesto fornito dalla Carta fondamentale e dalle leggi primarie di diretta attuazione. Nella fattispecie le norme dettate a livello regionale per dare attuazione ed esecuzione agli obblighi internazionali devono collocarsi nell’ambito del quadro tracciato dal comma quinto dell’art. 117, il quale fa appunto riferimento al “rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”. La legge dello Stato accennata, aggiunge la Corte, è la n. 131 del 5 giugno 2003. Non rinvenendo nel testo dello Statuto della Regione Abruzzo alcun indizio che possa far presagire la volontà di discostarsi da questo quadro costituzionale, risulta agevolmente praticabile, secondo la Corte, un’interpretazione della norma impugnata conforme a Costituzione che rende infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo.

### *3.3 Interventi a sostegno degli immigrati*

Il fenomeno dell’immigrazione massiccia che ha interessato negli ultimi anni il nostro Paese, ha sollecitato ovviamente interventi normativi delle Regioni, le quali, nell’erogazione dei vari servizi di loro competenza devono tener conto della significativa e crescente porzione della propria popolazione di riferimento che è costituita da immigrati.

La Corte si è pronunciata in merito una prima volta con sentenza n. 30 del 23 gennaio 2006. E’ di scena ancora la Regione Abruzzo, la cui legge 13 dicembre 2004, n. 46, art. 20, comma 2, lettere g ed f, è stata ritenuta contraria alla Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri. Ad essere contestata era la composizione della Consulta regionale dell’immigrazione, che, prevedendo la partecipazione di un rappresentante dell’INPS, designato dalla sede regionale (lettera f), e di un rappresentante per ogni Prefettura presente sul territorio regionale (lettera g), entrerebbe in contrasto con il terzo comma dell’art. 117 della Costituzione dai quali il ricorso argomentava che “le funzioni e i compiti spettanti agli organi e rappresentanti dell’Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali possono essere determinati con una legge dello Stato”.

La Regione replicava che tale partecipazione non fosse obbligatoria e che in ogni caso l’eventuale mancata designazione dei rappresentanti di INPS e Prefetture non avrebbe prodotto alcun effetto. Ma la Corte concludeva, nel senso dell’accoglimento della censura, dato che la disposizione impugnata comporterebbe “un’inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni svolte in seno agli organi di appartenenza”. Per inciso, peraltro, la Corte ha modo di affermare che “le finalità della legge regionale in questione si iscrivono in una materia nella quale la competenza legislativa regionale non è contestata”.

Un’altra sentenza attinente alla materia dell’assistenza agli immigrati è poi la n. 156 del 5 aprile 2006, che ha dichiarato l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 16, comma 3, e 21, comma 1, lett. f, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5 (“Norme per l’accoglienza e l’integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati”). La prima di tali disposizioni prevede particolari forme di tutela a profitto dei minori stranieri non accompagnati, mediante l’effettuazione di interventi volti ad assicurare loro livelli adeguati di accoglienza, protezione ed inserimento sociale. Il punto dolente era rappresentato, secondo il Governo, dal fatto che “al fine di sostenere la conclusione dei processi di integrazione, gli interventi avviati durante la minore età .... possono proseguire successivamente al raggiungimento della maggiore età”. Tale previsione infatti sarebbe entrata in contrasto con l’art. 32

del d.lgs. n. 286 del 1998 che stabilisce le condizioni alle quali può essere rilasciato, al compimento della maggiore età, il permesso di soggiorno al minore residente in Italia. La disposizione impugnata, invero, avrebbe in tal modo inciso, secondo il Governo, sulla materia dell’immigrazione, riservata alla normazione dello Stato dal secondo comma, lett. *b*, dell’art. 117, prevedendo “la possibilità per il minore straniero di permanere nel territorio nazionale in ipotesi diverse ed ulteriori rispetto a quelle fissate dalla legge statale senza, peraltro, l’indicazione di un termine certo per tale permanenza, non essendo chiaro per quanto tempo il soggetto interessato possa partecipare al programma di integrazione una volta compiuta la maggiore età”. Del pari lesiva della riserva statale in materia di immigrazione sarebbe stata l’altra disposizione impugnata, la quale prevede che comuni e province organizzino i servizi territoriali competenti fra l’altro “allo svolgimento degli adempimenti istruttori relativi alle istanze di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento familiare, in accordo con le competenti strutture del Ministero dell’interno”.

La Regione Friuli-Venezia Giulia obiettava come la competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione e di condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea, si intrecci con altre attribuite alla competenza regionale, richiedendo la partecipazione delle Regioni all’attuazione delle politiche connesse con l’immigrazione. Quanto alle censure sollevate, esse sarebbero, secondo la Regione, ingiustificate, dato che la legge regionale afferma la propria armonia con la Costituzione e stabilisce che gli interventi di cui all’art. 2 debbano essere attuati in conformità al d.lgs. n. 286 del 1998. Il comma 3, peraltro, prevede solo la possibilità della prosecuzione degli interventi a favore del minore non accompagnato che ha raggiunto la maggiore età, senza disporre alcunché in ordine al permesso di soggiorno, la cui emissione resta esclusiva prerogativa dello Stato. Del pari gli “adempimenti istruttori” di cui all’art. 21, comma 1, lett. *f*, riguarderebbero solo l’assistenza materiale nei confronti degli immigrati e devono d’altronde essere svolti “in accordo con le competenti strutture del Ministero dell’interno”.

La Corte, premesso che è lo stesso d.lgs. n. 286 del 1988 a conferire una serie di competenze alle Regioni e agli enti locali, ha osservato che “l’intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve anche necessariamente considerare altri ambiti – dall’assistenza sociale all’istruzione, dalla salute all’abitazione – che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni”. Su tale base, la Corte ha affermato l’infondatezza delle questioni sollevate, dato che nell’un caso si tratta di mera prestazione di assistenza materiale al minore divenuto maggiorenne, “subordinata al

rilascio nei suoi confronti del permesso di soggiorno”, mentre nell’altro si tratta del mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell’ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, ovvero di richiesta al nulla-osta al ricongiungimento familiare, potrebbero essere svolti dagli stessi richiedenti. La Corte quindi ha ribadito la necessità di una leale collaborazione fra Stato e Regioni nella materia indicata, nel rispetto delle reciproche, per quanto intrecciate, competenze.

Che tale collaborazione sia necessaria, e che il punto di vista delle Regioni sia oggi più che mai indispensabile per dare soluzioni accettabili al problema complesso dell’immigrazione è del resto indubitabile e deriva dal forte impatto, positivo e negativo, del fenomeno in questione sui territori. Può aggiungersi che il contributo delle autonomie territoriali appare necessario proprio per giungere a un governo dell’immigrazione che non sia ridotto a mera questione di polizia <sup>(19)</sup>. Per altri versi l’esistenza di comunità di immigrati sul territorio regionale impone l’adozione di nuovi moduli nell’erogazione dei servizi, dalla sanità all’istruzione, e si collega, mediante le rimesse e il collegamento con le comunità di origine, ai progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo promossi in sede locale.

### *3.4. Adozioni internazionali*

L’ordinanza n. 412 del 24 ottobre 2005 ha avuto origine dal ricorso del Governo contro la legge regionale del Molise n. 9 del 26 aprile 2004, avente ad oggetto “Provvedimenti per l’adozione di minore da parte di coppie residenti nella Regione Molise”. L’art. 2, comma 3, di tale legge, prevedeva varie competenze della Regione in materia, quali l’adozione di linee guida operative, la predisposizione di strumenti di informazione, varie attività di formazione, informazione dell’opinione pubblica e scambi di esperienze tra le famiglie, nonché, alla lettera e), il compito di stabilire i contatti e curare i rapporti “anche stipulando apposite convenzioni” con i centri di intermediazione nazionali ed esteri, gli organi giudiziari minorili, le organizzazioni e gli enti autorizzati che operano nel campo dell’adozione internazionale. La Regione inoltre, ai sensi del comma 4 dello stesso articolo, si riservava la potestà di svolgere vari adempimenti amministrativi, tra i quali il rilascio del certificato di conformità dell’adozione e dell’autorizzazione all’ingresso e la

---

<sup>(19)</sup> Si vedano le perplessità espresse da una serie di Regioni in ordine alla ventilata costruzione di nuovi Centri destinati alla reclusione di stranieri “irregolari”, nel *Corriere della sera* del 14 giugno 2008.

custodia degli atti e dell’informazione, sia pure “previa convenzione con la Commissione nazionale per le adozioni internazionali”.

Il Governo ha rinunciato al ricorso a seguito delle modifiche operate con legge 5 maggio 2005 n. 16, che ha sostituito la formulazione di cui alla lettera *e* del comma 3 dell’art. 2 con la previsione dell’intrattenimento di rapporti di carattere informativo e ha eliminato, *tout-court*, il comma 4 dello stesso articolo.

### *3.5. Turismo e internazionalizzazione delle imprese*

Il Presidente del Consiglio ha impugnato l’art. 2, comma 1, lett. d, della legge della Regione Marche 11 luglio 2006 (“Testo unico delle norme regionali in materia di turismo”), per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. g (che stabilisce la riserva statale in materia di ordinamento e amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali), quinto e nono della Costituzione. La norma impugnata sarebbe risultata a tale riguardo censurabile, prevedendo il coinvolgimento unilaterale di enti pubblici nazionali quali l’Istituto del commercio con l’estero e l’Agenzia nazionale del turismo, nonché di altri enti pubblici operanti nel settore. In secondo luogo, tale norma avrebbe violato l’art. 6 della legge n. 131 del 2003, perseguendo compiti di organizzazione e coordinamento dell’attività internazionale di imprese impegnate all’estero e nella partecipazione a manifestazioni fieristiche e ad incontri operativi di commercializzazione, senza prevedere momenti di collegamento con l’autorità statale. In tal modo infatti sarebbe violata la *ratio* della l. n. 131 del 2003, secondo la quale “la Regione, anche nell’ambito delle proprie competenze, interagisce a stretto collegamento con l’Autorità statale”.

La Regione Marche ha replicato che la disposizione impugnata avrebbe “l’esclusiva finalità di attribuire alla Regione una mera attività di coordinamento delle imprese turistiche marchigiane che partecipano in Italia e all’estero a manifestazioni fieristiche”, rientrando nelle “competenze residuali della Regione in materia di turismo ovvero di sostegno alle imprese”. D’altronde, gli incontri operativi di commercializzazione, sondaggi di mercato, anche in collaborazione con l’ICE e l’Agenzia del turismo, previsti da detta disposizione, non sarebbero finalizzati alla stipulazione di accordi internazionali, ma esclusivamente a promuovere l’attività delle imprese turistiche, prevedendo peraltro la mera possibilità, non già l’obbligo, di forme di collaborazione con i citati enti statali. In un secondo momento, la Regione Marche svolgeva ulteriori considerazioni in merito,



affermando che la disposizione impugnata fosse da ascrivere alla materia dell'internazionalizzazione delle imprese e che, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 214 del 2006, l'Agenzia nazionale del turismo, disciplinata dall'art. 12 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (“Disposizioni urgenti nell'ambito del piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”), convertito, con modificazioni, nell'art. 1, comma 1, della legge 14 maggio 2005 n. 80, “svolge attività di consulenza e assistenza per lo Stato, per le Regioni e per altri enti pubblici in materia di promozione di prodotti turistici, individuando idonee strategie commerciali che permettono all'Italia di presentarsi in modo efficace sui mercati stranieri”, né tali attività incidono in alcun modo sugli obblighi internazionali di politica estera.

L'Avvocatura dello Stato replicava che la potestà normativa afferente al coordinamento dell'attività internazionale delle imprese impegnate all'estero sarebbe già esercitata dal Comitato nazionale per il turismo, con la conseguenza che la previsione di un'analoga attività da parte dell'ente regionale determinerebbe un'indebita sovrapposizione alle competenze statali in materia. Si tratterebbe inoltre di materie tipicamente trasversali e proprio il quadro normativo richiamato dalla Regione renderebbe inammissibili iniziative unilaterali della Regione nel campo dell'internazionalizzazione delle imprese, concernenti non già l'esportazione di prodotti locali all'estero, ma lo stabilimento delle imprese locali all'estero.

La Corte ha stabilito l'infondatezza di entrambe le questioni sollevate.

Della prima, perché il tenore letterale della disposizione impegnata, secondo cui l'attività di organizzazione e coordinamento della Regione è svolta “anche in collaborazione con l'Istituto del commercio estero (ICE), l'Agenzia nazionale per il turismo, altri enti pubblici”, prevede una mera facoltà e non un obbligo, non determinando alcuna alterazione delle ordinarie attribuzioni che i diversi organi sono chiamati a svolgere in seno agli enti di appartenenza. La possibilità che le Regioni possano avvalersi dell'ICE è del resto prevista da norme statali, quali l'art. 48 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”), che trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative relative all'organizzazione e alla partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni organizzate al di fuori dei confini nazionali per favorire l'incremento dell'esportazione di prodotti locali, nonché alla promozione ed al sostegno finanziario, tecnico-economico ed organizzativo di iniziative di investimento e cooperazione commerciale ed industriale da parte di imprese italiane.

Per quanto riguarda invece l’Agenzia per il turismo, è proprio il Regolamento recante organizzazione e disciplina di quest’ultima, contenuto nel d. P. R. 4 aprile 2006, n. 207, ad individuare nella Regione uno degli enti destinatari dell’attività di consulenza ed assistenza in materia di promozione di prodotti turistici. Quanto all’altra censura sollevata, l’attività prevista dalla disposizione impugnata non risulta finalizzata alla stipulazione di accordi internazionali, disciplinando invece un’attività avente funzione promozionale e di sostegno, con una funzione di carattere meramente interno, il che consente di poter escludere una qualsivoglia incidenza sulla politica estera dello Stato e non risulta peraltro suscettibile neanche di essere qualificata come attività di mero rilievo internazionale.

## *2.1 Cooperazione allo sviluppo*

### *3.6.1 In generale*

Quello della cooperazione allo sviluppo costituisce da tempo un ambito significativo e importante di competenza delle Regioni, che hanno provveduto a varare una normativa propria per disciplinare le proprie attività in materia. Il ruolo delle Regioni appare del resto a tale proposito, quantomeno potenzialmente, cruciale, per la loro collocazione naturale di cerniera fra organi di vertice e tessuto locale, nella promozione e disciplina dell’importante fenomeno della cosiddetta cooperazione decentrata, che consiste nell’instaurazione di rapporti diretti e paritari fra entità di varia natura, che fanno capo ad ordinamenti differenti, e sono accomunate dall’intento di dar vita a rapporti stabili di scambio di esperienze ed informazioni e nell’elaborazione e attuazione di progetti concreti. Tali progetti ineriscono al tema, *lato sensu*, del benessere delle popolazioni amministrare ed attengono peraltro a competenze tipicamente regionali già ai sensi del sistema esistente prima della novellazione del Titolo V, quali l’organizzazione dei servizi sociali, lo sviluppo economico e il governo del territorio <sup>(20)</sup>. Per altri versi il tema della cooperazione decentrata è collegato con quello della democrazia partecipativa, dato che una delle sue ambizioni è rendere le popolazioni interessate direttamente protagoniste, e non già mere beneficiarie, delle attività svolte. E, si badi bene, ciò vale per entrambi i versanti del rapporto di cooperazione, in modo tale da consentire un

---

<sup>(20)</sup> Riguardo alla concentrazione delle competenze regionali su queste tre aree, D’Atena parla di “consolidamento della vocazione funzionale delle Regioni”. Cfr. *Terzo Rapporto annuale*, cit. p. XXI.

efficace controllo sull’effettiva e fruttuosa finalizzazione delle somme stanziare e delle energie mobilitate. Per questi motivi si tratta di fenomeno di grande valenza strategica al fine di stabilire una globalizzazione inclusiva che sappia battere in breccia le attuali imperiose e perniciose tendenze alla chiusura e alla polarizzazione tra ree geografiche e sociali, che puntano all’instaurazione di quello che è stato significativamente definito l’*apartheid* globale <sup>(21)</sup>.

### 3.6.2 L’OICS

Ulteriore indizio della consistente iniziativa svolta dalle Regioni in questo campo è l’esistenza di un apposito organismo, l’Osservatorio interregionale sulla cooperazione allo sviluppo, di cui le Regioni si sono dotate al fine di “perseguire finalità connesse allo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte di Regioni, Province autonome, Enti locali” <sup>(22)</sup>, le quali finalità ed attività sono dirette ad arrecare benefici alle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo (PVS) e ad economia in transizione (PET) del Sud e dell’Est del mondo, alle comunità di immigrati in Italia provenienti da quei Paesi e alle comunità di italiani all’estero <sup>(23)</sup>. Dal punto di vista della sua natura giuridica l’OICS è una ONLUS <sup>(24)</sup>. E’ promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e possono farne parte, in qualità di soci, le Regioni e le Province autonome italiane <sup>(25)</sup>. Insomma esso costituisce un supporto operativo, ma altresì un centro di elaborazione e di studio, volto al coordinamento delle attività regionali sul terreno della cooperazione allo sviluppo. Si tratta quindi di un ente che deve essere ancora valorizzato a pieno nell’ottica di un più efficace impatto del sistema Italia nel suo complesso sulle relazioni internazionali nel settore nevralgico della cooperazione allo sviluppo, ma che già oggi svolge un ruolo importante e significativo, raccordando fra loro le attività svolte nel settore dai vari enti regionali e fornendo un interlocutore molte volte valido, sul piano dei fatti, per il governo ed in particolare il Ministero degli affari esteri.

### 3.6.3 Un quadro normativo nazionale obsoleto

---

<sup>(21)</sup> AMOROSO, *L’apartheid globale*, Roma, 1999.

<sup>(22)</sup> Art. 2, comma 3, dello Statuto.

<sup>(23)</sup> Art. 2, comma 2, dello Statuto.

<sup>(24)</sup> Art. 1, comma 3, dello Statuto.

<sup>(25)</sup> Art. 1, comma 5, dello Statuto.

Il quadro normativo delle attività regionali in questo campo è tuttora stabilito dalla legge n. 49 del 1987, che tuttavia, in evidente e netto contrasto con la realtà, tende a fare delle Regioni dei meri strumenti al servizio delle autorità centrali. Tale legge, infatti, al comma quarto dell’art. 2, prevede la possibilità di attuare una serie di attività di cooperazione allo sviluppo, <sup>(26)</sup> “utilizzando le strutture pubbliche di Regioni, Province autonome ed enti locali”, coerentemente alla funzione di promozione e coordinamento riservata al Ministero degli affari esteri di cui all’art. 5 della stessa legge.

Fatta salva questa funzione indispensabile, il misero accenno, vieppiù redatto in termini esclusivamente strumentali, alle Regioni e agli enti locali, equivale per molti versi ad un anacronismo, aggravato dall’assenza di un qualsivoglia riferimento alle Regioni nel regolamento di applicazione della legge, contenuto nel d.P.R. n. 177 del 12 aprile 1988, ed esasperato dalla cronica incapacità del Parlamento italiano di dare finalmente vita alla più volte intrapresa ma mai ultimata riforma del settore. Da ultimo si è consumato, con la caduta del governo Prodi, il tentativo di riformare la cooperazione in base al disegno di legge-delega adottato il 5 aprile 2007 dal Consiglio dei ministri. La lettera *f*) dell’art. 2 di tale disegno di legge-delega stabiliva che nell’esercizio della delega il Governo dovesse “riconoscere il ruolo e la funzione della cooperazione decentrata quale strumento di partecipazione attiva delle comunità territoriali per il perseguimento delle finalità della presente legge, prevedendo modalità di coordinamento con la politica nazionale di cooperazione allo sviluppo delle iniziative delle Regioni e delle Province autonome”. D’altro canto, ai sensi della lettera *e*) dello stesso art. 1, gli indirizzi e le finalità delle attività di cooperazione allo sviluppo nel loro complesso avrebbero dovuto essere definiti dal Ministero degli affari esteri “attivando forme di concertazione” con la Conferenza Stato-Regioni, mentre il secondo comma dell’articolo in questione prevedeva, fra i vari compiti spettanti all’Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, ente di diritto pubblico istituito per attuare gli indirizzi e le finalità del Ministero degli esteri nel settore, quello di assicurare, in sede di pianificazione delle strategie operative e degli interventi, la coerenza con gli indirizzi e le finalità stabiliti ai sensi della lettera *e* dell’art. 1, di “tutte le iniziative di cooperazione allo sviluppo, incluse quelle proposte e finanziate dalle Regioni e dagli enti locali”. Come si vede, tutt’altra considerazione delle autorità territoriali rispetto allo strapuntino di cui alla legge n. 49/1987. Ma questo tentativo di innovazione normativa,

---

<sup>(26)</sup> praticamente tutte tranne la partecipazione al capitale di organismi, banche e fondi internazionali, e la riconversione agricola di territori impiegati per la produzione di droga,

o meglio di adeguamento della legislazione alla realtà, resta, almeno per ora, lettera morta. L'altro parametro di riferimento contenuto nella legislazione vigente dovrebbe poi essere costituito dal d.P.R. 31 marzo 1994. Ma appare problematico inserire le attività di cooperazione decentrata nel dettagliato elenco di attività “promozionali” o “di mero rilievo internazionale” previste da tale decreto. Appare evidente che esse non sono state tenute in considerazione in quanto tali dagli estensori del d.P.R., anche se talune singole iniziative ad esse afferenti potrebbero ricadere sotto questo o quell'altro dei titoli indicati.

Vero è che il tema dell'effettuazione di rilevanti e significative attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle Regioni, come pure, per altri versi dagli enti locali, è stato finora alquanto rimosso dal legislatore statale. Questo perdurante dato di arretratezza del quadro normativo nazionale entra peraltro in diretta e stridente contraddizione con l'oramai abbondante messe di legislazione regionale in materia, che ha visto il varo di leggi apposite da parte di oramai tutte le Regioni italiane, oltre che con il dispiegarsi delle loro iniziative in una serie di quadri geografici. Importante peraltro appare la circostanza che tali leggi regionali comprendano, unitamente alla disciplina degli interventi di cooperazione allo sviluppo, anche iniziative nel campo della promozione della cultura della pace e dei diritti umani. In tal modo esse infatti si collocano sul terreno dei grandi principi affermati dalle Nazioni Unite, che in buona parte hanno assunto la natura di *jus cogens* e che vengono a configurare una sorte di architrave costituzionale planetaria, che peraltro si rivela sempre più necessaria per governare in modo adeguato il processo di globalizzazione, e si impongono agli ordinamenti interni nel loro complesso, che sono tenuti a tradurli in realtà. E' il caso di precisare come il relativo obbligo sorga in capo agli apparati governativi centrali, ma anche degli enti locali e decentrati. Essi vengono quindi a costituire in ultima analisi un punto di aggancio di fondamentale importanza per le normative e le attività dettate da tali enti, specialmente dopo il rafforzamento delle loro competenze realizzato con la riforma del Titolo V.

#### *3.6.4 L'ordinanza 8-19 luglio 2004 della Corte costituzionale: una vicenda in certo modo esemplare*

Le più rilevanti pronunce della Corte costituzionale attinenti al settore sono state, nel quinquennio appena trascorso, tre. Esse attestano la persistenza di una “guerriglia di posizione” fra

Stato e Regioni nella materia, in certo senso alimentata dalla rilevata obsolescenza del quadro normativo di riferimento, oltre che dalla più generale indeterminazione della fase di transizione cui si è accennato. Esse costituiscono, pur nella loro innegabile occasionalità e limitatezza, un indice abbastanza significativo che porta ad identificare un sostanziale arretramento delle posizioni di chiusura tradizionalmente assunte dagli organi centrali, in particolare del Ministero degli esteri, nei confronti delle aspirazioni delle Regioni a dotarsi di un’irrinunciabile e imprescindibile autonomia strategica in materia. Ma, come dimostra in particolare l’ultima delle decisioni che andremo ad illustrare, la battaglia per un’autonoma politica regionale nel campo della cooperazione allo sviluppo è ancora lungi dall’essere vinta e continuano fortissime le resistenze dell’apparato centrale, intimorito, a torto o ragione, da possibili deviazioni delle Regioni rispetto alle linee di politica estera decise in sede nazionale.

Tale ostracismo ha issato, come sua bandiera normativa di riferimento, la famosa formulazione contenuta nella legge n. 49 del 1987, secondo la quale “la politica di cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera”, il che porterebbe, traendone le estreme conseguenze, ad escluderla dall’ambito delle relazioni internazionali delle Regioni, assoggettata alla competenza concorrente dell’art. 117, terzo comma, per ricondurla invece alla competenza esclusiva dello Stato in materia di politica estera di cui al secondo comma dello stesso articolo. Ciò rischierebbe peraltro di affossare indebitamente la cospicua e utile produzione normativa regionale al riguardo, che potrebbe essere considerata come *inutiliter data* o addirittura illegittima. Vero è, d’altronde, che un’autonoma legislazione regionale in materia non avrebbe senso senza implicare una propria autonoma visione strategica, sia pure da coordinare nel più vasto ambito delle iniziative assunte dalla Repubblica ai vari livelli, riconoscendo il necessario ruolo assunto al riguardo dagli organi centrali situati nel Ministero degli affari esteri e ispirandosi d’altro canto ai principi costituzionali, alle normative europee e ai principi internazionali vigenti.

Ma veniamo alle due pronunce annunciate, inserite in vicende che si rivelano, come accennato, abbastanza istruttive sullo stato dei rapporti fra Stato e Regioni nel settore.

La prima ha avuto ad oggetto l’art. 5, comma 3, lett. *d*, della legge n. 9 del 2002 della Regione Marche, “Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale”. Nel ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha lamentato che “con la legge citata la Regione Marche ha inteso promuovere alcuni interventi per sostenere una cultura di pace e di sviluppo umano, prevedendo altresì di svolgere attività di collaborazione e partenariato internazionale, anche attraverso scelte e

decisioni da assumere da parte della sola Regione, che non si conciliano, quanto alle materie previste ed alle modalità del loro svolgimento, con le disposizioni contenute nella legislazione statale vigente, e segnatamente con la legge 26 febbraio 1987, n. 49 (“Nuova disciplina della cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo”) e con il d.P.R. 31 marzo 1994 (“Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all’estero delle Regioni e delle Province autonome”).” Il punto controverso era costituito dalla disposizione della legge regionale la quale comprende tra le attività di cooperazione internazionale “le azioni progettuali che riguardano la realizzazione di progetti ed interventi delle organizzazioni non governative, anche tramite l’invio di volontari e di proprio personale in paesi in via di sviluppo”. Secondo il Governo tale previsione avrebbe cozzato contro i limiti stabiliti dal citato art. 2, comma 3, della legge n. 49/1987, il quale, secondo la sua interpretazione, prevederebbe “solo la possibilità di azioni di sostegno alla realizzazione di progetti ed interventi delle organizzazioni non governative (ONG) e non già la realizzazione di progetti regionali da parte di detti organismi”. In realtà l’art. 2, comma 3, della legge n. 49/1987, che abbiamo citato, non dice nulla di tutto questo, ma si limita a prevedere la possibilità di “utilizzare” le strutture delle Regioni per i progetti di cooperazione allo sviluppo e quindi la, invero eccessivamente allusiva, formulazione contenuta nel ricorso governativo mira in realtà a riaffermare il mero ruolo servente delle Regioni stesse attaccando in radice ogni ambizione di autonoma progettualità da parte delle stesse. Tale intento appare rafforzato dalla proposizione, a mo’ di secondo motivo di ricorso, del già ricordato riferimento, contenuto nell’art. 1 della legge n. 49 del 1987, dell’azione di cooperazione allo sviluppo quale “parte integrante della politica estera nazionale”, riferimento, che varrebbe ad escludere la cooperazione allo sviluppo dal novero delle relazioni internazionali delle Regioni pur previste dal terzo comma dell’art. 117 della Costituzione novellata, per consegnarla invece al campo dei rapporti internazionali dello Stato che, ai sensi del secondo comma di tale articolo rientrano invece nella competenza esclusiva dello Stato medesimo. Non è chiaro, sia detto per inciso, quale sia in questo quadro il ruolo del d. P. R. del 31 marzo 1994. Invero, tale ulteriore disposizione, la quale, per i motivi detti, non prende in esplicita considerazione le attività di cooperazione allo sviluppo, potrebbe ritenersi richiamato *ad abundantiam* per vieppiù consolidare l’idea del ruolo meramente ancillare delle Regioni in materia di cooperazione allo sviluppo. Più concretamente, invece, tutto l’impianto del ricorso sembra invece in realtà finalizzato ad ottenere che le attività regionali si inseriscano in un quadro di scelte al cui interno risulti in ultima analisi determinante il ruolo del Ministero degli affari esteri. In questo senso sarebbe chiarito anche il ruolo del d.P.R. 31 marzo 1994, come disposizione che prevede procedure di

autorizzazione, variamente articolate, alle attività regionali aventi un qualche impatto di ordine internazionale.

Va peraltro tenuto conto dell'obiezione della Regione Marche, secondo la quale la “competenza legislativa regionale finalizzata alla promozione della cultura della pace, al riconoscimento della solidarietà e della stessa cooperazione quali strumenti essenziali per il raggiungimento dello sviluppo umano e come diritti fondamentali dei popoli, materia specificamente e chiaramente attribuita alla competenza legislativa regionale concorrente dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione”. L'affermazione suona, è vero, alquanto apodittica e non è chiaro a quale delle materie indicate dal terzo comma la Regione intenda riferirsi esattamente. Meno pertinente appare il richiamo, operato dalla Regione della materia del commercio estero, che è altra cosa dalla cooperazione allo sviluppo. Ma è altresì indubbio che il deferimento alla competenza legislativa concorrente della Regione sulla materia dei rapporti internazionali delle Regioni, come pure la previsione di accordi stipulati dalla Regione con enti omologhi o anche con Stati esteri operata dal nono comma dell'art. 117, costituiscono altrettanti elementi per concludere, come fa la Regione Marche, che è in corso una “evoluzione normativa che ha visto sempre più valorizzato il ruolo regionale, secondo le indicazioni emergenti dalla stessa giurisprudenza costituzionale”, evoluzione normativa della quale le disposizioni ora richiamate costituirebbero il frutto.

Altresì da condividere appare l'altra posizione espressa dalla Regione Marche, secondo la quale la decisione se sostenere o realizzare direttamente gli interventi non costituisce oggetto di un ipotetico principio generale della materia desumibile dalle leggi vigenti, in particolare la l. n. 49 del 1987, ma semmai un dettaglio di natura organizzativa.

Ad ogni modo, il Ministero degli Esteri ha finito per ritirare il ricorso a seguito di una serie di modifiche del testo della legge regionale n. 9 del 2002, operate con legge 18 dicembre 2003, n. 24: in particolare sostituendo la dizione “realizzazione di progetti ed interventi delle organizzazioni non governative” con quella di “promozione di progetti ed interventi delle organizzazioni non governative”, che non pare davvero sostanzialmente troppo differente dalla prima. La Regione Marche ha tuttavia modificato un altro punto della propria legge n. 9 del 2002, per venir incontro all'esigenza di puntuale coordinamento che costituiva la reale motivazione sottesa al ricorso del Governo. Così, nel nuovo testo della legge n. 9 del 2002, l'art. 7, relativo agli interventi di emergenza e di solidarietà internazionale, prevede, al comma 2, che tali interventi avvengano non



più, semplicemente “nel rispetto degli indirizzi di politica estera”, ma, più precisamente “d’intesa con le autorità competenti”.

Abbastanza esemplare appare pertanto l’esito del ricorso governativo, nell’indicare una strada, quella di fatto percorsa dalle autorità regionali, forse con maggiore chiarezza dopo gli aggiustamenti in qualche modo indotti dall’avvertimento governativo, che sappia conciliare l’autonomia normativa, progettuale ed operativa delle Regioni in materia con lo svolgimento, da parte delle autorità centrali, del loro indeclinabile ruolo di coordinamento.

### *3.6.5 La sentenza n. 449 del 2005: affermazione della spettanza della materia alle Regioni*

Sulla stessa linea di emersione di una sostanziale autonomia regionale troviamo poi la seconda pronuncia della Corte costituzionale in materia di cooperazione allo sviluppo, che appare particolarmente significativa per la sua attinenza con gli aspetti finanziari e per aver chiarito in termini incontrovertibili che la materia della cooperazione allo sviluppo fa parte dei rapporti internazionali delle Regioni di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione.

La Corte ha preso in considerazione due distinte norme della legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (legge finanziaria 2004) e precisamente i commi 43 e 75 dell’art. 3.

La prima di tali norme ha ad oggetto le disposizioni, emanate dal Ministero degli Esteri sentite le competenti Commissioni parlamentari, “per razionalizzare i flussi di erogazione finanziaria e per semplificare le procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative”. La Regione Emilia-Romagna paventava che tale comma, per la sua formulazione, potesse essere interpretato in modo tale da comprendere anche le attività svolte dalle Regioni, realizzando in tal modo un’illegittima intromissione, per via regolamentare, nella materia di competenza legislativa concorrente dei rapporti internazionali delle Regioni oltre che una lesione dell’autonomia amministrativa e finanziaria delle stesse. Il governo eccepeva l’inammissibilità di una censura formulata in via meramente ipotetica e precisava peraltro in seguito che il comma 43 si riferiva esclusivamente alle attività svolte dallo Stato.

La Corte respingeva l’eccezione di inammissibilità prospettata dal Governo richiamando il principio contenuto nella propria sentenza n. 228 del 2003, secondo il quale “a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, il giudizio in via principale...può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente possibili”, specie laddove “su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue

astratte potenzialità applicative e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose”. Ciò detto, la sentenza afferma che il comma 43, non contenendo alcun riferimento diretto alle Regioni, ben può essere ritenuto applicabile alle sole attività statali, in modo tale “da rendere conforme a Costituzione la disposizione impugnata” ed aggiunge: “questa infatti, ove riguardasse anche l’attività di cooperazione internazionale delle Regioni, lederebbe l’autonomia regolamentare di tali enti nella materia – di legislazione concorrente – dei rapporti internazionali delle Regioni, con conseguente violazione dell’art. 117, sesto comma della Costituzione”.

Il comma 75 prevedeva invece che il “personale appartenente alle amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che si reca in missione o viaggio di servizio presso le istituzioni dell’Unione europea, ovvero che partecipi, in Europa o nei Paesi extra-europei, a riunioni, commissioni o a gruppi di lavoro, comunque denominati, nell’ambito o per conto del Consiglio, o di altra istituzione dell’Unione europea, ad eccezione dei dirigenti di prima fascia e qualifiche equiparabili, spetta il pagamento delle spese di viaggio aereo nella classe economica” e risultava quindi inequivocabilmente applicabile anche al personale regionale. La Corte ne ha ritenuto l’illegittimità costituzionale in quanto tale norma stabilisce un vincolo puntuale di spesa alle Regioni, risolvendosi in un’indebita invasione dell’area riservata dall’art. 119 alle autonomie regionali e degli enti locali. Peraltro nel dispositivo la Corte richiama anche l’art. 117, terzo comma, Cost., ribadendo in tal modo la spettanza alle Regioni della materia dei propri rapporti internazionali, anche per quanto riguarda le implicazioni finanziarie delle stesse.

### *3.6.6 La sentenza n. 211 del 2006: un grave passo indietro*

Il Governo è tornato tuttavia in argomento impugnando gli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (“Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento”) per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. a, della Costituzione e degli artt. 8 e 9 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, in relazione alla legge n. 49 del 1987 già citata. In sostanza il Governo ha ritenuto che la legge provinciale impugnata, pretendendo di stabilire modalità di intervento nell’ambito della cooperazione internazionale in relazione ai soggetti coinvolti e alla tipologia delle azioni previste

(artt. 3 e 5), prevedendo programmi di cooperazione decentrata (art. 7), nonché individuando i Paesi prioritariamente destinatari delle azioni di solidarietà, in quelli che versano in condizione di particolare disagio in base agli indici di sviluppo e di qualità della vita, avesse violato le disposizioni della legge n. 49, che stabilisce all’art. 3 che la politica di cooperazione allo sviluppo è di competenza del Ministero degli affari esteri, cui spetta, ai sensi dell’art. 1, co. 2, “la scelta della priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento”.

La Corte costituzionale ha riconosciuto la fondatezza del ricorso sulla base della dicotomia tra “rapporti internazionali”, ora ammissibili anche per le Regioni ai sensi del citato terzo comma dell’art. 117 novellato, e “politica estera”, da intendere come concernente “l’attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità e al suo indirizzo”, e che spetterebbe sempre ed esclusivamente allo Stato medesimo. Ricorrendo all’oramai consunto dettato dell’art. 1 della l. n. 49 del 1987 la Corte ha quindi affermato che le attività di cooperazione internazionale previste dalla legge provinciale impugnata appaiono suscettibili di incidere sulla politica estera, dato che, come afferma per l’appunto l’art. 1, “la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell’Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell’uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP”. Lasciando da parte il riferimento alle organizzazioni internazionali, la mera affermazione, da parte della legge n. 49, del fatto che la cooperazione allo sviluppo è parte della politica estera renderebbe quindi secondo la Corte costituzionalmente illegittime disposizioni, come quelle della legge provinciale impugnata, che prevedono “un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base dei criteri per l’individuazione dei progetti da adottare, fissati dalla stessa Provincia”, finendo peraltro per “autorizzare e disciplinare una serie di attività tipiche della politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato”. In conclusione le norme censurate, “per il solo fatto di intervenire nella sfera della politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato” risulterebbero in contrasto con il riparto delle competenze legislative delineato nel Titolo V della Costituzione.

Si tratta invero di conclusione che lascia fortemente perplessi per la scelta di adottare come parametro di costituzionalità il dettato della legge n. 49 del 1987, che andrebbe invece esso interpretato evolutivamente alla luce del nuovo quadro costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V. Inoltre la necessità di rispettare la politica estera centralmente determinata non può stroncare in partenza ogni sforzo volto a rendere organici e programmati gli interventi regionali. In

questo senso la sentenza appena menzionata fornisce lo spunto anche per riflessioni di carattere più generale sulle quali ora ci soffermeremo in sede conclusiva. La alquanto frettolosa assimilazione fra politica estera e politica di cooperazione allo sviluppo, operata dalla Corte costituzionale sulla scorta di una disposizione di legge ordinaria produce a ben vedere una grave conseguenza negativa.

Essa infatti paralizza, con la minaccia di declaratorie di incostituzionalità, ogni tentativo delle Regioni di dotarsi di un quadro normativo idoneo ad organizzare in modo efficace le proprie attività e a promuovere la cooperazione cosiddetta decentrata suscitando e indirizzando le energie presenti nel tessuto sociale ed economico locale. E' evidente come un'apposita legislazione dettata a livello regionale risulti assolutamente indispensabile per ottenere risultati apprezzabili in questo ambito. Ma è tutta la logica della legge n. 49 del 1987, che vede nelle Regioni un mero strumento delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, che si rivela drammaticamente conflittuale con questa realtà. Traendo fino in fondo le conseguenze dell'impostazione adottata in questa sentenza praticamente tutta, o quasi, la legislazione regionale in materia rischierebbe di trovarsi fuorilegge penalizzandosi le legittime aspirazioni delle Regioni ad operare in questo ambito fondamentale.

#### *4. La Corte costituzionale e il tema della sovranità*

Di grande interesse appare infine la sentenza della Corte costituzionale n. 365 del 24 ottobre 2007, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'utilizzo del termine “sovranità” nella rubrica e in alcune disposizioni della legge della Regione Sardegna n. 7 del 23 maggio 2006 (“Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”). Tale legge prevede l'istituzione di un nuovo organo chiamato ad elaborare, anche attraverso forme di partecipazione, un progetto organico di nuovo Statuto da sottoporre poi al Consiglio regionale, al fine di elaborare il disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento nazionale.

Il Governo aveva impugnato gli artt. 1, comma 1, e 2, commi 2, lett. *a*, e 3, nonché la stessa rubrica di tale legge, le quali, riferendosi a “un nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo” (rubrica ed art. 1, comma 1), stabiliscono che il relativo progetto debba rispettare “principi e caratteri dell'identità regionale; ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità; conseguenti obblighi di Stato e Regione in relazione a tali caratteri, individuano idonee forme per promuovere i diritti dei

cittadini sardi in relazione a condizioni connesse alla specificità dell'isola” (art. 2, comma 2, lett. *a*), e che lo stesso testo possa indicare “ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia ed elementi di sovranità regionale” (art. 2, comma 3).

Secondo il Governo, l'utilizzo del termine “sovranità” sembrava alterare la logica dello Statuto speciale di autonomia. Le disposizioni impugnate sarebbero infatti entrate in contrasto con l'art. 54 dello Statuto e con l'art. 138 della Costituzione, non risultando compatibili con i fondamentali principi costituzionali, in quanto, considerando e valorizzando elementi etnici, culturali, ambientali, sarebbero dirette a “definire situazioni soggettive privilegiate per una categoria di soggetti dell'ordinamento regionale” e a “rivendicare poteri dell'ente Regione a livello di indipendenza e comunque di svincolo da condizionamenti ordinamentali nell'ambito dell'assetto della Repubblica risultante dall'attuale Carta costituzionale”. Il Governo osservava inoltre come la definizione dello Statuto speciale sia per intero attribuita al Parlamento nazionale ai sensi dell'art. 116 della Costituzione e dell'art. 54 dello Statuto speciale della Sardegna. La Costituzione si riferisce alle Regioni sempre e solo in termini di autonomia e mai di sovranità e la giurisprudenza costituzionale ha costantemente inteso affermare la netta distinzione fra sovranità statale ed autonomia regionale <sup>(27)</sup>. A tale conclusione si perviene sulla base di varie disposizioni costituzionali, quali quelle relative all'attribuzione del potere di revisione costituzionale allo Stato (art. 138), al principio dell'unicità e indivisibilità della Repubblica (art. 59), al rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (artt. 3 e 4 dello Statuto ed art. 117, primo comma, della Costituzione), al monopolio esclusivo della titolarità ed esercizio dell'essenziale funzione giurisdizionale (art. 2 delle norme di attuazione dello Statuto di cui al d.P.R. n. 348 del 1979 e art. 117, comma 2, lettere *d*, *h* e *l* della Costituzione), alla previsione dei poteri sostitutivi del Governo rispetto ad organi regionali (art. 120 Costituzione), e al principio secondo il quale la giustizia è amministrata in nome del popolo (art. 101 Costituzione). Sul piano dei diritti, soggetti dell'ordinamento costituzionale sono tutti i cittadini (art. 1 della Costituzione), mentre i soggetti dell'ordinamento regionale sono i residenti, il cui insieme costituisce la “popolazione” di cui agli artt. 132 e 133 della Costituzione, mentre è il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione ad escludere “che possano attribuirsi tutele e posizioni differenziate in ragione delle diverse etnie, suscettibili anche di determinare (indirettamente) discriminazioni in base alla nazionalità”, vietate peraltro, secondo il Governo, dall'art. 12 del Trattato sulla Comunità europea, “ancorché dissimulate in quanto formalmente

---

<sup>(27)</sup> Sentenze 245/1995, 667/1964, 497/1963, 29/2003, 274/2003.

riperate a criteri diversi”. Lo stesso territorio regionale non può configurarsi come luogo della sovranità regionale entro il quale sia esercitabile uno *jus excludendi alios*, e qui il Governo invoca l’art. 120 comma 1 della Costituzione che afferma la libertà di circolazione e residenza sul territorio nazionale. nello stesso senso milita infine la possibilità di scioglimento del Consiglio regionale ai sensi dell’art. 50 dello Statuto.

La Regione Sardegna ha eccepito in via preliminare l’inammissibilità di varie censure per effetto della non coincidenza fra il contenuto della delibera del Consiglio dei ministri che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale e la memoria dell’Avvocatura dello Stato. Nel merito, la Regione Sardegna ha basato la sua difesa sulla distinzione fra sovranità dello Stato e sovranità popolare, sostenendo che occorra riferirsi a quest’ultima, in armonia con l’art. 1, comma 2, della Costituzione. Intesa in questa accezione la sovranità, a detta della Regione, non avrebbe carattere assoluto, ma “si inserirebbe in un sistema rappresentativo che si manifesta attraverso le tipiche forme di democrazia diretta, e anche nell’esercizio di diritti di partecipazione basati sul principio pluralistico”. E’ stato lo sviluppo di quest’ultimo principio, moltiplicando i luoghi della politica, ad erodere la supremazia dello Stato, che, non essendo più l’unica istituzione politica, deve competere e, nel contempo, collaborare con altre istituzioni altrettanto provviste di legittimazione democratica. Parlando di sovranità regionale ci si intende riferire a “quel grado di sovranità di cui partecipa la Regione insieme allo Stato ed agli altri enti territoriali... quale derivato dalla sovranità del popolo sardo”, concetto quest’ultimo contenuto nell’art. 28 dello Statuto regionale.

La Corte, nel merito, è partita da un chiarimento del termine “sovranità”, di cui essa mette in rilievo il carattere polisemantico: “esso, infatti, assume significati profondamente diversi a seconda che esprima sinteticamente le caratteristiche proprie di un ordinamento statale rispetto agli altri soggetti dell’ordinamento internazionale, o che distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti ‘Stati composti’, o che indichi la posizione di vertice di un organo costituzionale all’interno di un ordinamento statale” Nel caso in esame, prosegue la Corte, il termine viene adoperato in modo improprio, dato che attraverso di esso “ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità”. La Corte quindi intende l’uso del termine alla stregua di una sorta di residuo terminologico storico, frutto di precedenti fasi di piena indipendenza, caratteristiche del passaggio

da Confederazioni a Stati federali, come nei ben noti casi della Germania e degli Stati Uniti d’America. Peraltro tali ordinamenti continuerebbero ad essere connotati, anche nella fase dello Stato federale, da un “federalismo accentuato” che consentirebbe di continuare ad utilizzare il termine.

Per altri versi la Corte respinge il tentativo della Regione Sardegna di ricondurre il termine di sovranità alla sovranità popolare, intanto perché quest’ultima si esprime “nelle forme e nei limiti della Costituzione”, poi perché non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi luoghi della politica, né la si può ridurre a mera espressione del circuito democratico. Preliminarmente, peraltro, occorre osservare che “la legge in parola utilizza il termine ‘sovranità’ per connotare la natura stessa dell’ordinamento regionale nel rapporto con l’ordinamento dello Stato, nella diversa accezione del necessario riconoscimento alla Regione interessata di un ordinamento adeguato a una situazione anche di sovranità (implicitamente asserita come esistente o comunque da rivendicare).

La Corte afferma quindi che la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specie per effetto del processo di integrazione europea, non implica affatto una sua menomazione sul piano interno, dato che “la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali”. Non è casuale che la Costituzione, agli artt. 5 e 114, e lo Statuto della Regione Sardegna, all’art. 1, utilizzino il termine “autonomia” o il relativo aggettivo, “per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall’ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni”. E, se il dibattito in seno alla Costituente “fu assolutamente fermo nell’escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale”, neanche nelle innovazioni introdotte con la riforma del Titolo V “può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l’ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali” <sup>(28)</sup>. Non possono pertanto essere giustapposti, all’interno di uno Statuto regionale i termini di “autonomia” e di “sovranità”, dato che si tratta di “due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti regionali”. Quindi la censura è fondata: pur se il Parlamento nazionale e prima ancora il Consiglio regionale sardo non sarebbero

---

<sup>(28)</sup> Sentenza n. 274/2003.

giuridicamente vincolati dalla proposta formulata dalla Consulta regionale, il fatto che tale proposta assuma “come possibile contenuto del nuovo Statuto speciale istituti tipici di ordinamenti federali in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale” produrrebbe un’impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento.

La conclusione cui giunge la Corte pare ineccepibile, dato che si riallaccia in buona sostanza al significato corrente della sovranità nell’ambito degli ordinamenti giuridici, e soprattutto di quello internazionale, nel quale essa soprattutto assume il proprio pieno valore definitorio, in quanto elemento che caratterizza gli enti *superiores non recognoscentes*. Non manca tuttavia di destare qualche perplessità il riferimento alquanto nebuloso a ordinamenti federali di tipo accentuato nei quali il concetto in questione potrebbe applicarsi anche ad enti federati, affermazione questa che appare alquanto in contrasto con la prassi giuridica effettiva. Piuttosto, il concetto di sovranità ha conosciuto negli ultimi tempi una significativa espansione, ma più che altro motivata e riferita alla sua forte carica politica, nei confronti di soggetti particolari, quali ad esempio i popoli indigeni, o più in generale, i popoli, puntando evidentemente a dotare di nuova carica ed a rivestire di originali connotazioni il tradizionale concetto di sovranità popolare <sup>(29)</sup>.

## 5. Conclusioni

Occorre, in conclusione, ribadire il grande significato dello sviluppo di attività internazionali da parte delle Regioni italiane, nonché del formale avallo allo svolgimento di tali attività da parte del testo costituzionale novellato.

Abbiamo accennato come tale sviluppo e tale riconoscimento siano caratterizzati da un profondo dilemma. Se da un lato, infatti, la materia dell’attività internazionale delle Regioni è disciplinata dall’art. 117, al terzo comma, come materia di legislazione concorrente, dall’altro il suo concreto svolgimento è sottoposto a un vero e proprio controllo di merito, che peraltro riceve a sua

---

<sup>(29)</sup> In questo contesto, il concetto di sovranità si presenta associato a quello di autodeterminazione, ma nel linguaggio della prassi giuridica più recente i due termini vengono alquanto disgiunti. Il diritto all’autodeterminazione, ad esempio, al contrario della sovranità, viene citato dalla Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni approvata il 7 settembre 2007 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite. Tale Dichiarazione afferma solennemente all’art. 3 che i popoli indigeni hanno diritto all’autodeterminazione, ma il successivo art. 4 ne fa derivare il diritto all’autonomia e quello all’autogoverno. Per svolgimenti sul tema cfr. MARCELLI, *La condizione giuridica*, cit.



volta una certa legittimazione dal comma nono dello stesso articolo relativo alle procedure da seguire per stipulare le intese con gli enti omologhi e gli accordi con gli Stati esteri. Si tratta di situazione abbastanza atipica rispetto alle altre competenze regionali.

Come accennato, le radici di questa atipicità giacciono in realtà nella natura stessa delle attività dotate in qualche modo di un rilievo internazionale (in senso ampio), perlomeno attenendoci alla concezione tradizionale delle stesse, in quanto proiezione delle scelte politiche dello Stato sull'arena globale, in termini di selezione di interlocutori (tradizionalmente gli altri Stati e più di recente le organizzazioni internazionali) e temi, secondo il criterio dell'ottimizzazione degli “interessi nazionali”, a loro volta intesi in conformità agli indirizzi politici adottati. E' peraltro noto come gli indirizzi politici delle Regioni possano discostarsi in certa misura da quelli nazionali.

La soluzione del problema è stata per il momento affidata alla complessa procedura prevista dalla l. n. 131 del 2003, della quale la Corte costituzionale ha affermato la legittimità, con la sentenza 238 del 2004. E' troppo presto per stabilire se tale procedura sarà effettivamente in grado di operare, salvaguardando, al tempo stesso, autonomia regionale e necessità di coordinamento unitario.

La breve rassegna della giurisprudenza costituzionale che abbiamo presentato consente d'altronde di ravvisare l'apertura della Corte alle competenze regionali in tutta una serie di ambiti, con l'esplicita affermazione del fatto che la cooperazione allo sviluppo delle Regioni rientra a pieno titolo nei rapporti internazionali tenuti da queste ultime, battendo in breccia la pretesa governativa di configurare le attività di cooperazione allo sviluppo nel loro complesso come propria inviolabile prerogativa, in quanto parte della politica estera più complessiva. Altre aree nelle quali la Corte ha operato un significativo riconoscimento delle competenze regionali sono poi quelle dell'assistenza agli immigrati e della promozione del turismo. Per altri versi la Corte costituzionale ha inteso riaffermare, con ragionamento invero ineccepibile, il principio dell'unitarietà dello Stato e dell'unicità della sua responsabilità sul piano dei rapporti internazionali. Ulteriori svolgimenti, nella sostanza condivisibili, tale discorso ha trovato nella sentenza relativa alla legge istitutiva Consulta regionale per lo Statuto della Regione Sardegna.