

# **Osservazioni sul nuovo sistema delle relazioni internazionali della Regione Emilia-Romagna alla luce della l.r. 16/2008**

---

---

*Marco Capodaglio\**

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. Il quadro dei rapporti tra Giunta ed Assemblea legislativa regionale.** – **3. Le intese e gli accordi internazionali.**  
– **4. Considerazioni conclusive.**

## **1. Premessa**

La legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 introduce importanti novità che si ripercuoteranno sulle attività che la Regione svolge in Europa e nel mondo.

Alla materia è dedicato il Capo III della legge, dedicato alle “Attività internazionali della Regione”.

Possiamo individuare tre filoni principali su cui la legge è intervenuta:

a) la specifica previsione di indirizzi da parte dell’Assemblea legislativa in tema di attività internazionali, l’informazione che la Giunta assicura in questo campo, la reciproca informazione fra Giunta e Assemblea sulle attività promozionali;

b) la trasposizione nell’ordinamento regionale dei Trattati internazionali;

c) la procedura per giungere alla ratifica assembleare delle intese ed accordi che la Regione conclude con Stati esteri ed enti territoriali interni agli stessi.

Il primo ed il terzo hanno evidentemente un’influenza diretta e rilevante sul sistema di relazioni internazionali della Regione.

---

(\*) Responsabile del Servizio Politiche europee e Relazioni internazionali della Regione Emilia-Romagna.

Il secondo sembrerebbe afferire prevalentemente alle attività della Regione di perfezionamento della propria legislazione e meno all'instaurazione e al consolidamento di rapporti con soggetti esteri, ma come vedremo la legge lo inquadra logicamente in quel quadro.

Ma procediamo con ordine.

L'art. 14 si occupa in primo luogo della definizione della materia, riprendendo l'elencazione contenuta in una precedente legge regionale (la l.r. n. 6/2004, che all'articolo 5 aveva dettato una prima "disciplina dell'attività internazionale della Regione") ed integrandola.

Troviamo pertanto che alle attività internazionali precedentemente individuate, consistenti in:

a) iniziative di cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale e aiuto umanitario;

b) attività promozionali dirette nel campo del marketing territoriale, del commercio e della collaborazione industriale, del turismo, del settore agroalimentare, della cultura e dello sport;

c) predisposizione di missioni, studi, eventi promozionali;

d) attività promozionali indirette, quali il supporto a soggetti pubblici e privati presenti sul territorio dell'Emilia-Romagna, ma non dipendenti dall'amministrazione regionale, per l'attuazione di iniziative similari a quelle indicate alle lettere a), b) e c);

e) iniziative di scambio di esperienze e assistenza istituzionale con le amministrazioni di Regioni ed altri enti esteri;

f) supporto ad iniziative di scambio e collaborazione in campo universitario, scolastico e delle politiche giovanili;

g) supporto, promozione ed incentivazione allo sviluppo dei gemellaggi tra i Comuni e le Province dell'Emilia-Romagna, quelli europei e del mondo e alle iniziative degli stessi per la diffusione di una cultura di pace;

h) iniziative a supporto del reclutamento e della formazione di personale destinato ad immigrare per motivi di lavoro in Emilia-Romagna;

i) politiche a favore dei concittadini emigrati all'estero;  
l) creazione di strutture all'estero di supporto alle attività internazionali della Regione.

Si aggiungono ora:

a) l'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato;

b) la conclusione di intese con enti territoriali interni ad altri Stati e la loro attuazione ed esecuzione;

c) la conclusione di accordi con altri Stati e la loro attuazione ed esecuzione.

Il legislatore regionale pertanto ha voluto costruire una definizione completa, anche in confronto a disposizioni normative di altre Regioni, delle attività di rilievo internazionale esercitabili dalla Regione.

## *2. Il quadro dei rapporti tra Giunta ed Assemblea legislativa regionale*

Su questa base la legge n. 16/2008 disciplina il quadro dei rapporti fra Giunta e Assemblea regionale.

Per approfondire questo aspetto della legge è opportuno esaminare prioritariamente l'art. 20, che introduce quella che potrebbe divenire la più rilevante innovazione politica dell'intera riforma: è infatti prevista, di norma una volta all'anno, una sessione assembleare sulle attività internazionali. Punto preminente di questa sessione appare l'adozione di uno strumento programmatico previsto dal già citato art. 5 della l.r. n. 6/2004, ai sensi del quale era previsto che la Giunta proponesse all'Assemblea l'approvazione di "un documento pluriennale di indirizzi in materia di cooperazione internazionale e attività internazionale della Regione Emilia-Romagna per la programmazione regionale, contenente principi e modalità per il coordinamento fra le attività di rilievo internazionale della Regione e priorità, anche territoriali, nell'attuazione delle stesse".

Al precedente articolo 19 si prevede che in tale documento

siano individuati le priorità e gli obiettivi per le attività relative alla conclusione di accordi ed intese e di attuazione di Trattati internazionali che si intendono svolgere nel periodo preso in considerazione dal documento.

L'Assemblea legislativa regionale ha già approvato nel settembre 2006 il primo documento per il periodo 2006-2009 <sup>(1)</sup> che, presumibilmente non a caso, prevede già, tra l'altro, l'integrazione delle azioni di stipula di intese ed accordi nelle attività internazionali della Regione.

Se la sessione assembleare sulle attività internazionali potrebbe diventare il punto fondamentale per l'individuazione delle strategie regionali in materia, la legge prevede comunque altri importanti momenti.

L'articolo 15, intitolato "Rapporti Assemblea legislativa-Giunta", prevede in primo luogo che l'Assemblea possa, indipendentemente dalla sessione di cui abbiamo parlato, formulare indirizzi alla Giunta, come pure prevedere ulteriori sessioni specifiche.

Inoltre la Giunta è tenuta ad informare l'Assemblea in particolare su:

a) le modalità di attuazione ed esecuzione degli accordi stipulati dallo Stato;

b) il contenuto delle intese con enti territoriali interni ad altro Stato e degli accordi con Stati esteri che la Giunta intende concludere;

c) le risultanze delle procedure di coordinamento con lo Stato previste dalla legge per l'esecuzione e l'attuazione degli accordi di cui alla lettera a), nonché le risultanze del negoziato e delle procedure di coordinamento con lo Stato per la conclusione delle intese e degli accordi di cui alla lettera b);

d) l'incidenza delle intese e degli accordi di cui alla lettera b) sulle leggi regionali vigenti e sugli atti di programmazione e pianificazione;

---

(1) Cfr. deliberazione assembleare n. 78/2006.

e) le modalità di attuazione ed esecuzione delle intese e degli accordi di cui alla lettera b);

f) l'adozione degli atti di cui all'articolo 5, comma 2, della legge regionale n. 6/2004, nonché le modalità organizzative e le procedure adottate dalla Giunta e volte all'adempimento degli obblighi previsti dall'articolo 6, commi 1, 2 e 3 della legge n. 131/2003;

g) gli oneri finanziari derivanti dalle attività di rilievo internazionale.

I compiti informativi della Giunta sono dunque ampi. In particolare, le previsioni del punto f) fanno riferimento ad alcuni atti previsti dalla più volte citata l.r. n. 6/2004 in merito agli uffici regionali di collegamento all'estero, al supporto alle attività internazionali degli enti locali, agli scambi di esperienza con altre amministrazioni; ed al procedimento di informazione ed alla richiesta di autorizzazione alle autorità governative nazionali per il perfezionamento degli accordi ed intese che la Regione conclude con Stati esteri ed enti territoriali interni agli stessi.

È probabile che sarà necessario attendere il consolidarsi di una prassi per valutare appieno la profondità e l'ampiezza che assumerà questa attività informativa.

L'articolo 15 infine si chiude prevedendo che Giunta ed Assemblea si informino reciprocamente in merito alle rispettive "attività promozionali e di mero rilievo internazionale" e sui relativi adempimenti". La norma sembra far riferimento principalmente alle missioni istituzionali in entrata ed uscita, nonché alle dichiarazioni d'intenti con analoghi organismi esteri. Da notare comunque che la locuzione "attività di mero rilievo internazionale" fu introdotta e definita dal d.P.R. 31 marzo 1994, che le Regioni italiane considerano superato dopo la riforma costituzionale del 2001.

### 3. *Le intese e gli accordi internazionali*

La legge prosegue con l'art. 16, che disciplina l'esecuzione e attuazione agli accordi internazionali stipulati dallo Stato, specificando che "avvengono di norma in via amministrativa". Si coordina l'informazione dovuta alle autorità centrali con quella all'Assemblea.

La legge giunge infine, riprendendo ed integrando la normativa costituzionale e la legge n. 131/2003, al tema degli accordi ed intese che la Regione conclude con Stati esteri ed enti territoriali interni agli stessi.

In realtà le Regioni italiane perfezionano atti bilaterali di questo genere da un paio di decenni, avendo sviluppato ed arricchito la prassi dei patti di gemellaggio degli enti locali precedenti anche alla nascita delle Regioni.

Questi atti, per i quali si è utilizzata un'ampia quantità di denominazioni (protocolli, convenzioni, *memorandum*, accordi, intese, dichiarazioni comuni) sono per lo più dichiarazioni bilaterali con cui le parti si impegnano a promuovere attività di collaborazione in vari campi dalla promozione di scambi commerciali e produttivi fra piccole e medie imprese, la collaborazione fra scuole e università, la partecipazione comune a programmi europei, lo scambio di buone pratiche, e via dicendo.

Sull'argomento si verificò una certa conflittualità fra le Regioni e il Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui il citato d.P.R. del 1994 affidava la vigilanza e le attività autorizzative in materia. C'è da rilevare come, tuttavia, la materia del contendere – per quanto di nostra conoscenza e di sicuro per ciò che riguarda l'esperienza dell'Emilia-Romagna – non abbia mai riguardato difformità rispetto alle linee della politica estera nazionale (nella scelta degli interlocutori esteri o delle materie di collaborazione in quel paese), ma spesso la terminologia usata in generale (perché non fosse adombrabile un settore non di competenza regiona-

le) o la necessaria specificazione del rispetto della normativa italiana per le attività attuative dell'atto bilaterale.

Uno dei temi principali prima della riforma costituzionale del 2001 era quello dell'ammissibilità della stipula di un atto bilaterale tra la Regione ed uno Stato estero.

La riforma costituzionale del 2001 ha, come noto, ammesso esplicitamente questa possibilità definendo intese (quindi non produttive di effetti giuridici vincolanti di diritto internazionale) gli atti bilaterali di enti territoriali interni agli Stati esteri e accordi (produttivi di effetti giuridici vincolanti di diritto internazionale) quelli con gli stessi Stati esteri prevedendo una procedura autorizzativa più leggera, comprensiva di un sistema di silenzio-assenso per le prime, più complessa con l'emanazione di un decreto per i poteri di firma per i secondi. La legge n. 131/2003 ha disciplinato nel dettaglio questa attività autorizzativa.

La legge che stiamo esaminando agli articoli 17 e 18 prevede che, in parallelo con gli adempimenti necessari ai sensi della citata legge n. 131/2003 (richiesta di autorizzazione, scambio di documentazione con le autorità nazionali, conseguimento della autorizzazione o del decreto con i poteri di firma), vi sia una pronta informazione all'Assemblea che potrà emanare direttive per il completamento delle fasi successive.

In particolare dovranno essere fornite informazioni su:

- a) l'incidenza delle intese e degli accordi sulle leggi regionali vigenti e sugli atti di programmazione e pianificazione;
- b) le modalità di attuazione ed esecuzione delle intese e degli accordi;
- c) gli oneri finanziari derivanti.

Giunti finalmente alla firma conclusiva dell'atto, questo viene trasmesso all'Assemblea per la ratifica prevista dall'art. 13 dello Statuto regionale. Solo dopo questa l'intesa o l'accordo sono da considerarsi in vigore. Va rilevato come, anche prima dell'entrata in vigore della legge in esame, a seguito del nuovo Statuto regionale gli accordi e le intese predisposti dalla Regione contenevano una clausola in tal senso.

È necessario osservare che il già citato “documento pluriennale di indirizzi in materia di cooperazione internazionale e attività internazionale della Regione Emilia-Romagna” approvato con delibera assembleare n. 78/2006, prevede che dichiarazioni di impegno unilaterale, lettere di intenti e altre dichiarazioni al di fuori della disciplina della legge n. 131/2003, in quanto di mero interesse internazionale, possono essere firmate previa delibera di Giunta.

La possibilità di una migliore e più specifica individuazione di questo tipo di atti è attualmente (ottobre 2008) all’esame di incontri tecnici fra Conferenza delle Regioni e Ministero degli Affari esteri.

#### 4. *Considerazioni conclusive*

Alla luce del quadro appena esposto, è evidente come il principale obiettivo della nuova legge sia quello di regolamentare la partecipazione dell’Assemblea alle scelte attinenti alle relazioni internazionali che caratterizzeranno la Regione Emilia-Romagna; ma proprio le modalità individuate potrebbero avere conseguenze sul modo con cui tali relazioni saranno sviluppate.

La nuova legge sembra infatti sottolineare con maggiore enfasi la necessità di individuare elementi comuni alle politiche con rilevanza internazionale della Regione, spingendo ancora di più nella direzione individuata dalla già citata delibera assembleare n. 78/2006 verso una concentrazione di tali politiche su priorità geografiche e tematiche coerenti con la programmazione regionale in materia.

La stessa legge sembra altresì accentuare l’importanza che i rapporti istituzionali della Regione con altre entità estere (tramite le intese, gli accordi e la loro conseguente applicazione) avranno su dette politiche di rilievo internazionale.