

Titolo V e potere estero delle Regioni I vestiti nuovi dell'imperatore

di Francesco Palermo

Sommario

1. Introduzione. Problematica e definizione – 2. L'affermazione del potere estero regionale in assenza di una disciplina costituzionale – 3. La riforma costituzionale del 2001. – 3.1. (segue) La proposta di legge attuativa. – 4. La riforma, tra simboli ed efficienza – 5. (segue) Il carattere sperimentale del potere estero regionale e la portata razionalizzatrice della riforma.

1. Introduzione. Problematica e definizione

Per molti anni il potere estero delle Regioni è stato come il vestito invisibile dell'imperatore. In assenza di una sostanziale razionalizzazione del fenomeno, questo si è prodotto prevalentemente in via di fatto e consolidato essenzialmente attraverso il conflitto costituzionale, creando una situazione per alcuni aspetti paradossale: si è lasciata all'imperatore (lo Stato) l'illusione di essere vestito (titolarità formale e presuntiva di ogni relazione con soggetti non appartenenti all'ordinamento interno), mentre nella sostanza le Regioni hanno potuto intessere un fitto sistema di rapporti internazionali purché non in aperto contrasto con la politica estera statale. Come il mantello pietosamente prestato all'imperatore che si scopre nudo, la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione cerca di restituire una copertura normativa ad un fenomeno ormai ampiamente diffuso. Riassunti sommariamente e semplicisticamente il nocciolo del problema e il percorso compiuto, occorre ora ricostruire, in maniera più articolata, la problematica, la sua evoluzione e l'intervento del legislatore costituzionale

In primo luogo si pone un problema di definizione: cos'è il potere estero regionale? In una prima fase l'espressione sembra-

va semplicemente un ossimoro, un'antitesi retorica di due termini opposti, poiché le Regioni per definizione (implicita) non potevano avere alcun rilievo in una dimensione territoriale che non coincidesse con i propri confini geografici. Successivamente, aumentando la difficoltà di territorializzare le competenze, il riconoscimento di un margine di azione esterna alle Regioni diviene sinonimo (anch'esso implicito) del riconoscimento dell'esistenza stessa delle Regioni.

In altre parole, l'imporsi di un potere estero regionale è dovuto alla necessità di compensare in termini di separazione dei poteri il pericolo che all'internazionalizzazione di molte materie corrisponda un accentramento generalizzato in capo al potere centrale. È infatti evidente che l'esercizio "indiscriminato" da parte del Governo dello strumento internazionale potrebbe costituire, se non limitato, un doppio pericolo, potendo scavalcare in questo modo sia il controllo parlamentare sulla politica estera ⁽¹⁾ sia il contrappeso in termini di deconcentrazione di poteri costituito dalle attribuzioni regionali. Si afferma così gradualmente in dottrina l'espressione "potere estero" (quasi sempre tra virgolette) ⁽²⁾, pur permanendo qualche incertezza definitoria su reale significato da attribuirle.

L'accezione del concetto che qui si prospetta distingue il potere estero regionale sia dai rapporti internazionali, sia da quelli comunitari, sia infine dalla politica estera. Non si tratta di rapporti di diritto internazionale (con le precisazioni che vedremo più avanti in riferimento al *treaty making power* regionale introdotto dalla riforma costituzionale in commento) in quanto, stante la titolarità statale delle relazioni internazionali, ogni eventuale

(1) In tal senso già L. CONDORELLI, *Le Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di "rapporti internazionali"*, in *Politica del diritto*, 1973, p. 224 ss.

(2) Sull'accettabilità del termine cfr. S. BARTOLE, *La Regione, problemi generali*, in *Id.* (a cura di), *L'ordinamento regionale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 43, E. GIZZI, *Il potere estero regionale*, in *Quaderni regionali*, 1981, p. 81 ss., G. LOMBARDI, *Regioni e potere estero: problemi e prospettive*, in *Conferenza per la cooperazione fra le Regioni del Mediterraneo*, Palermo 1986, p. 647 ss., I. PASINI, "Potere estero" delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel d.P.R. 31 marzo 1994, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, p. 981 ss., eadem, *Potere estero e attività di mera rilevanza internazionale (in margine alla sentenza n. 42 del 14 febbraio 1989 della Corte costituzionale)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1990, p. 300 ss.

azione esterna delle Regioni è irrilevante per l'ordinamento internazionale o al più preventivamente coperta da un trattato concluso dallo Stato ⁽³⁾. Come ha espressamente affermato il Tribunale costituzionale federale tedesco, insomma, agire all'esterno non significa necessariamente ricorrere a strumenti di diritto internazionale ⁽⁴⁾. Neppure si possono ritenere parte del potere estero regionale i rapporti delle Regioni col livello comunitario. Pur in presenza di forti analogie procedurali (e conseguentemente di soluzioni), vanno infatti tenute presenti da un lato la distinzione tra gli ambiti sempre compiuta dal legislatore (e confermata a livello costituzionale nella riforma del 2001) ⁽⁵⁾, dall'altro la natura dell'ordinamento comunitario, i cui rapporti con gli ordinamenti degli Stati membri non hanno più (se mai hanno davvero avuto) natura internazionale, dovendosi riconoscere piuttosto un'analogia con le relazioni di diritto interno ⁽⁶⁾. Neppure può parlarsi in senso proprio di "politica estera regionale", in quanto, pur certamente esistendo il fenomeno ⁽⁷⁾, il termine risulta troppo "generico ed onnicomprensivo" ⁽⁸⁾, ed espressamente contrastato dalla giurisprudenza costituzionale ⁽⁹⁾.

L'espressione potere estero regionale va dunque intesa come l'insieme delle attività regionali volte a "produrre con soggetti di

(3) Cfr. l'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, secondo cui uno Stato può invocare il vizio del consenso qualora la conclusione di un trattato sia avvenuta in violazione della ripartizione interna della competenza a stipulare.

(4) BVerfGE 2, 347 (374).

(5) Su cui cfr. per tutti T. GROPPI, *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 133 ss.

(6) In tal senso il Tribunal constitucional spagnolo, sentenza 165/1994 del 26 maggio. Sorprendentemente contra invece la Corte costituzionale italiana, sent. 428/1997.

(7) V. con chiarezza in proposito P. PERNTHALER, *Il modello di federalismo differenziato alla luce dell'esperienza austriaca*, in S. ORTINO, P. PERNTHALER (a cura di), *La riforma costituzionale in senso federale*, Trento, Regione autonoma Trentino-Alto Adige, 1997, p. 58. La stessa formulazione di cui al nuovo art. 117, comma 12 Cost. ("Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato ...") sembrerebbe implicitamente non escludere una politica estera delle Regioni.

(8) Così P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1985, p. 113.

(9) Sent. 179/1987.

altri Stati accordi, intese, dichiarazioni e altri consimili atti, dai quali scaturiscono effetti sulla politica legislativa e amministrativa delle Regioni stesse e, non di rado, vere e proprie obbligazioni”⁽¹⁰⁾. È di questo fenomeno – la cui natura e disciplina si esauriscono nell’ordinamento interno – e delle sue nuove procedure di esercizio introdotte dalla revisione costituzionale del 2001 che il presente contributo si occupa.

2. *L’affermazione del potere estero regionale in assenza di una disciplina costituzionale*

Inquadrata la portata concettuale del potere estero delle Regioni, occorre brevemente soffermarsi sulla sua affermazione ed evoluzione nell’ordinamento costituzionale italiano precedentemente all’intervento operato dal legislatore della revisione costituzionale del 2001.

Se da un lato la possibilità per le Regioni di relazionarsi con l’estero assume, come si è detto, un fondamentale ruolo di contrappeso democratico e di sopravvivenza del sistema regionale, dall’altro anche le materie di competenza regionale cessano di avere una dimensione meramente regionale, ed anche le competenze un tempo facilmente territorializzabili a livello regionale assumono oggi dimensioni (anche) nazionali, sovranazionali ed internazionali, sì da non consentire alle Regioni di essere gli unici soggetti titolari della proiezione ultraterritoriale delle stesse. Ne deriva così non solo la necessità di riconoscere la titolarità in capo alle Regioni di forme di potere estero, ma anche una contestuale limitazione della sfera regionale esclusiva in tale settore, pensando a nuove e più efficaci modalità di esercizio. È proprio nella tensione dialettica tra queste esigenze (e in definitiva tra unità e autonomia nel quadro dell’art. 5 Cost.) che la Corte costituzionale ha svolto il proprio ruolo di arbitro della “selezione naturale” (compatibilità rispetto all’ordinamento costituzionale) delle attività estere delle Regioni.

(10) Così E. GIZZI, *Il potere estero regionale*, cit., pp. 90-91.

Attraverso una copiosa giurisprudenza ⁽¹¹⁾, occasionalmente formalizzata in atti di indirizzo e coordinamento dello Stato ⁽¹²⁾, il potere estero regionale è venuto affermandosi nell'ordinamento costituzionale italiano nel corso di almeno un trentennio di contrapposizione sperimentale tra Stato e Regioni sul punto ⁽¹³⁾. Il risultato fondamentale di questa complessa evoluzione è da un lato il passaggio da una iniziale mera tolleranza statale di alcune attività regionali all'estero ad un espresso riconoscimento in capo alle Regioni della titolarità di una certa gradazione di potere estero; dall'altro, e di conseguenza, la proceduralizzazione del potere estero regionale.

L'evoluzione pretoria (e, in parte, normativa) della materia prima della riforma costituzionale del 2001 ha individuato un "nocciolo duro" di attribuzioni riservate allo Stato centrale (la determinazione delle linee di politica estera, la responsabilità internazionale e lo *ius contrahendi*); tutto il resto – ed è molto – può rientrare nell'ambito d'azione delle Regioni. Soprattutto, però, il potere estero regionale è null'altro che una procedura cooperativa, consistente nel dovere regionale di portarne a conoscenza lo Stato (o, per le attività non soggette a comunicazione, nel diritto dello Stato di informarsi) e nel corrispondente dovere statale di motivare l'eventuale blocco delle attività, salvo il sempre possibile conflitto costituzionale per la verifica del rispetto da parte di entrambi i livelli dei rispettivi doveri procedural-cooperativi.

(11) Tra le tappe principali vanno segnalate, dopo alcune timide pronunce dei primi anni '70, le decisioni 179/1987 (la *landmark decision* sul punto), 250/1988, 737/1988, 256/1989, 26/1994, 564/1988, 739/1988, 924/1988, 276/1991, 472/1992, 124/1993, 204/1993, 251/1993, 290/1993, 212/1994, 332/1998, 427/1998. Queste ed altre sentenze hanno tutte contribuito alla definizione del sistema attraverso il riconoscimento della legittimità dell'azione estera regionale nel quadro di sempre più precise e dettagliate indicazioni procedurali.

(12) In particolare il d.P.R. 616/1977, il d.P.C.M. 11 marzo 1980 e il d.P.R. 31 marzo 1994.

(13) Per una più dettagliata ricostruzione dell'evoluzione del fenomeno e per la situazione di diritto precedente alla riforma costituzionale in esame sia consentito il rinvio a F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, Padova, CEDAM, 1999. Cfr. anche A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 155 ss.

Il potere estero regionale si è insomma sviluppato con un tasso bassissimo di razionalizzazione normativa, costituendo un emblematico esempio di edificazione di un istituto per via pretoria e processual-politica. Nel suo ruolo di organo giurisdizionale di garanzia del “sistema”, la Corte ha definito, passo dopo passo, una serie di limiti giuridici allo sviluppo della dinamica politica dei rapporti tra Stato e Regioni in tema di potere estero, in ciò sollecitata dalla conflittualità tra i livelli di governo, che in questo contesto si è dunque dimostrata produttrice di nuovo diritto e strumento per l’adeguamento del sistema costituzionale alle nuove realtà⁽¹⁴⁾. La stella polare della definizione dei limiti procedurali da parte della Corte è stato il principio di leale collaborazione, gradualmente specificato nei suoi contenuti concreti e produttivo di una serie di diritti ed obblighi giustiziabili per entrambe le parti (in particolare: obbligo di tempestiva ed esauriente informazione per le Regioni, obbligo di motivazione del diniego di intesa o assenso per lo Stato, e conseguenti reciproci diritti), con ciò contribuendo a sua volta alla precisazione del ruolo del principio collaborativo quale criterio informatore di qualunque rapporto tra l’ente maggiore e l’ente minore.

Già prima della riforma costituzionale in esame, il potere estero regionale poteva dunque essere ritenuto un’attribuzione regionale propria, costituzionalmente garantita, giudizialmente attivabile, basata sul principio di leale collaborazione e suscettibile di ampliamento nel quadro della dinamica politica giuridificata dall’art. 5 Cost. Tuttavia è evidente che si tratta di un potere limitato, sia sotto il profilo sostanziale, sia dal punto di vista procedurale, sostanziandosi in un sistema di *checks and balances* piuttosto complesso, così sintetizzabile:

- riserva allo Stato della determinazione della politica estera, della conclusione dei trattati internazionali e del controllo sulle attività regionali (per il principio di unità e indivisibilità della Repubblica);
- possibilità per le Regioni di esercitare il potere estero in materie di loro competenza (contrappeso generale fondato sul

(14) Cfr. R. BIN, *L’importanza di perdere la causa*, in *Le Regioni* 1995, p. 1012 ss.

principio autonomistico della Costituzione). In taluni casi, se la natura della funzione esercitata lo richiede, la qualità di ente politico ed esponenziale della Regione può far sì che siano proiettabili verso l'esterno anche competenze non strettamente previste, ma soltanto funzionalmente connesse alle competenze regionali (deroga al limite dell'enumerazione delle competenze regionali); tuttavia, ciò è possibile solo in quanto non importi l'assunzione di obblighi internazionali da parte dello Stato (contrappeso in favore dello Stato fondato sulla *ratio* intrinseca della regola generale); in ogni caso, su qualunque attività internazionale delle Regioni il Governo ha diritto di essere informato e di informarsi, e ad esso spettano sempre il potere di verificarne la compatibilità con gli indirizzi di politica estera dello Stato e il conseguente potere di diniego (per la competenza esclusiva in materia di politica estera); comunque, essendo le possibili attività regionali assai diverse per contenuto e non essendo sempre idonee a incidere sulla politica estera, esistono diverse gradazioni del controllo statale (contrappeso in favore di una maggiore rapidità e certezza nell'azione delle Regioni); in ogni caso, attraverso il conflitto di attribuzione, è possibile rendere giustiziabili davanti alla Corte le rispettive condotte (contrappeso giurisdizionale di chiusura del sistema, che di fatto ha operato in favore di un sempre crescente ambito d'azione regionale).

L'intervento normativo, laddove realizzatosi, ha per alcuni versi meramente formalizzato le acquisizioni della giurisprudenza costituzionale sul punto, e per altri complicato la situazione. È il caso, ad es., della (apparente?) abrogazione del potere di indirizzo e coordinamento da parte della legge "Bassanini" (l. 59/1997) ⁽¹⁵⁾. Di conseguenza, insomma, la situazione, sostan-

(15) L'art. 8, comma 5 della l. 59/1997 ha abrogato l'art. 3 della l. 382/1975 e soprattutto l'art. 4, comma 2 d.P.R. 616/1977, che disponeva l'applicazione della funzione di indirizzo e coordinamento anche alle attività svolte all'estero dalle Regioni. Tuttavia, attraverso un'opera di ritaglio dell'art. 4, comma 1 del d.P.R. 616, rimanevano in capo allo Stato le funzioni attinenti, tra l'altro, ai rapporti internazionali. Sembra così eliminato il potere statale di indirizzo e coordinamento nell'esercizio del potere estero regionale, sottraendo il fondamento normativo al relativo regime dei controlli, e più in particolare, stando all'esito letterale del combinato disposto delle norme, al meccani-

zialmente inalterata di fatto, si trovava in un vicolo cieco sotto il profilo giuridico, e si rendeva indispensabile un qualche intervento razionalizzatore sul punto. Stato e Regioni, obbligati a cooperare in materia, hanno così finto per anni di intendersi ritenendo tuttavia, entrambi a ragione, il potere estero esercitato dalle Regioni quale loro attribuzione esclusiva, sia pure reciprocamente limitata.

Ed è proprio sui rispettivi limiti procedurali elaborati e sanzionati dalla Corte che le posizioni si sono potute – volenti o nolenti – incontrare. Il paradosso è potuto continuare per l'operatività di retaggi storici (natura derivata del potere regionale), nonostante la pressoché costante giurisprudenza della Corte indichi che l'esercizio di un limitato potere estero rientra tra le competenze proprie delle Regioni, costituzionalmente garantite e giudizialmente attivabili.

La regola, insomma, era già la limitazione del potere estero regionale, non già il suo esercizio.

simo dell'intesa per le attività promozionali svolte all'estero dalle Regioni. A rigore non dovrebbe invece essere stato modificato il regime dell'assenso (quando previsto), per le attività di mero rilievo internazionale, visto che la l. 59/1997 non incide sull'atto di indirizzo e coordinamento del 1994. Ad una più attenta lettura, tuttavia, la modifica introdotta dalla l. 59/1997 non sembra avere avuto immediate conseguenze sul piano pratico, giacché, dopo la sostituzione del d.P.C.M. del 1980 ad opera del d.P.R. del 1994, non esisteva più nell'ordinamento italiano un fondamento normativo dell'atto di indirizzo e coordinamento relativo al potere estero regionale. Sorge a questo punto il problema di giustificare la possibilità per lo Stato di esercitare comunque in via amministrativa un potere di indirizzo e coordinamento pur in assenza di una esplicita autorizzazione legislativa. A questo proposito, giova ricordare che la Corte costituzionale, nella sent. 425/1995, ha qualificato l'atto di indirizzo e coordinamento quale atto di autoregolamentazione del Governo, al fine di conciliare la necessità di un atto di indirizzo e coordinamento in materia con la mancanza di una sua autorizzazione legislativa. Questa ricostruzione spiegherebbe l'incertezza sul punto della legge Bassanini, ma aprirebbe una nuova aporia, consistente in un giro di vite sotto il profilo dogmatico (tutto il potere estero è del Governo, che lo esercita a sua totale discrezione, anche attraverso le Regioni) proprio attraverso un atto normativo (la l. 59/1997) che allarga di molto (sia pure indirettamente) le possibilità di azione estera delle Regioni ampliandone gli ambiti competenziali. Se così fosse, però, si darebbe una situazione di "illegalità tollerata" in materia di potere estero regionale. Per questo ed altri esempi cfr. F. PALERMO, *Il potere estero*, cit., p. 205 ss.

3. *La riforma costituzionale del 2001*

Il percorso di giuridicizzazione del potere estero regionale nell'ordinamento italiano, passato dapprima dalla finestra della dottrina, poi dalla porta secondaria della giurisprudenza costituzionale, infine dall'anticamera degli atti di indirizzo e coordinamento, rendeva insomma improcrastinabile il suo ingresso anche dalla porta principale della disciplina costituzionale. Dopo la sua inclusione nel progetto di riforma elaborato dalla commissione bicamerale della XIII legislatura⁽¹⁶⁾, la materia ha trovato riconoscimento nel nuovo art. 117 Cost.

Il quadro delineato dal nuovo art. 117 Cost. prevede la riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della “politica estera, [dei] rapporti internazionali dello Stato e [dei] rapporti dello Stato con l'UE” (art. 117, comma 2, lett. a), la competenza legislativa concorrente in materia di “rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni” e di “commercio con l'estero” (art. 117, comma 3), la competenza regionale per “l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea” (art. 117, comma 5) e la possibilità per le Regioni, nelle materie di propria competenza, di “concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato” (art. 117, comma 9).

In questo quadro, nei primi commenti che la dottrina ha dedicato alla disciplina del potere estero regionale prevista dalla riforma, si sono essenzialmente evidenziati due aspetti, entrambi condivisibili. Da un lato si è sottolineata la natura di “bilancio”, sul punto, della revisione costituzionale, che per molti versi si è in effetti limitata a costituzionalizzare la situazione (di fatto e) di diritto venutasi a creare con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale dei decenni precedenti⁽¹⁷⁾. Dall'altro si è evidenziato il

(16) Su cui cfr. R. BIFULCO, *Le forme cooperative e l'attività internazionale delle Regioni (art. 61)*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 114 ss.

(17) In tal senso T. GROPPI, *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali*, cit., p. 134.

momento innovativo costituito dalla nuova previsione del potere di conclusione di accordi e intese riconosciuto alle Regioni dal nuovo art. 117, comma 9⁽¹⁸⁾. Così, se in tema di rapporti comunitari (ma più in generale sotto il profilo procedurale), la nuova cornice costituzionale si limita fondamentalmente a formalizzare le acquisizioni della giurisprudenza e della successiva legislazione ordinaria, è innegabile che la previsione dello *ius contrahendi* in capo alle Regioni costituisca una novità rispetto all'ordinamento precedente. Del resto, questo instabile equilibrio tra continuità e innovazione ha fortemente caratterizzato, come si è visto, tutta l'evoluzione del settore in esame.

Qui pare opportuno aggiungere un ulteriore elemento di riflessione, segnalando la contraddittorietà della nuova disciplina costituzionale (che, come si vedrà, presenta inevitabili ricadute anche sul disegno di legge governativo per la sua attuazione) per un equivoco di fondo che la ispira: la considerazione delle attività estere – e finanche della “politica estera”, art. 117, comma 2 lett. a) – come materie in senso proprio. In realtà, come si è visto, il fenomeno in oggetto altro non è che la procedura di esercizio in proiezione esterna di attribuzioni e competenze espressamente o implicitamente spettanti alle Regioni sul piano interno. Una procedura, inoltre, che, in quanto tale, poco ha a che vedere col piano esterno, riguardando le modalità di cooperazione delle Regioni con lo Stato (unico titolare della responsabilità internazionale) prima che con enti stranieri.

In altre parole, viene da chiedersi se la via seguita sia la più efficace per consentire una maggiore certezza del diritto sul punto, stante la natura procedurale e non già materiale del potere estero regionale. E quindi, poiché il problema fondamentale della disciplina del potere estero regionale è la predisposizione di efficaci meccanismi di cooperazione tra lo Stato e le Regioni, è questa la migliore soluzione cooperativa possibile?

Da una lettura sistematica della nuova disciplina dettata dal

(18) Per questa lettura v. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 117, e F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e i nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea*, in www.federalismi.it.

novellato art. 117 Cost., sembra di potersi dedurre che l'intervento del legislatore della revisione abbia avuto tre fondamentali conseguenze: *a)* fornisce una copertura costituzionale (per quanto aperta) al potere estero regionale, *b)* lascia inalterato il sistema procedurale dei rapporti tra Stato e Regioni sul punto, consentendo tuttavia una sua potenziale ridefinizione e *c)* introduce un elemento di novità attraverso il riconoscimento del potere regionale di stipulare accordi e intese.

Il primo obiettivo emerge dalla disposizione di cui all'art. 117, comma 3, che stabilisce la competenza legislativa concorrente in "materia" di rapporti internazionali delle Regioni e di commercio con l'estero. Poiché i rapporti internazionali delle Regioni non possono essere definiti una "materia" ma una procedura, la novella costituzionale pare da un lato idonea a formalizzare la situazione precedente, in cui, come si è visto, l'essenza del potere estero regionale è venuta affermandosi come procedura (anche se non materia) "concorrente" per eccellenza. Dall'altro, e soprattutto, stante l'assenza di un organo in grado di convogliare in modo unitario e uniforme la cooperazione tra Stato e Regioni (la vera grande lacuna della riforma costituzionale in esame), la disposizione in parola pare idonea a costituire il fondamento costituzionale di leggi procedurali per la collaborazione tra Stato e Regioni sul punto, attraverso l'emanazione di leggi statali che determinino i principi fondamentali (verosimilmente riproducibili di quanto già emerso in diversi decenni di giurisprudenza costituzionale) e consentano poi alle diverse Regioni di approvare leggi di dettaglio, anche idonee a differenziare la rispettiva posizione in ambito di rapporti internazionali. In altre parole, il forte deficit di formalizzazione cooperativa della riforma potrebbe essere colmato, in questo settore, attraverso un uso "procedurale" della nuova competenza legislativa concorrente ⁽¹⁹⁾. La mancata attivazione della competenza legislativa

(19) Inoltre, per le Regioni speciali, sembra ipotizzabile un uso procedurale anche delle norme di attuazione degli statuti, finora sempre utilizzate in chiave di rivendicazione di nuove competenze, ma potenzialmente adatte anche a disciplinare aspetti procedurali: poiché appare innegabile che l'azione estera influenzi in modo determinante la concreta attuazione degli statuti, l'utilizzo delle norme di attuazione per la disciplina di

concorrente lascerebbe insomma inalterata la situazione attuale, col fondamento della disciplina delle attività estere delle Regioni essenzialmente nel principio cooperativo e nella giurisprudenza costituzionale, mentre un suo utilizzo avrebbe come conseguenza la regolamentazione (a copertura costituzionale) dei rapporti tra Stato e Regioni in tema di potere estero regionale.

Quanto al commercio con l'estero, questo sembra più facilmente ricostruibile quale materia in senso proprio. Qui pare più agevole l'approvazione di leggi secondo lo schema della competenza concorrente, ma, al di là di questa possibile novità, non può mancare di segnalarsi la sostanziale analogia tra il "commercio con l'estero" e le "attività promozionali" già riconosciute come attività a carattere economico-commerciale fin dal d.P.R. 616/1977. Queste, anzi, hanno costituito e costituiscono la gran parte delle attività estere delle Regioni, e sono quindi già assoggettate ad un procedimento cooperativo con lo Stato secondo le regole già esposte.

Il secondo aspetto (mantenimento del preesistente sistema procedurale dei rapporti tra Stato e Regioni sul punto, delineato dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legislazione precedenti) è logica conseguenza del tenore costituzionale della disposizione, volta a dettare regole generali e non adatta ad intervenire sulle singole procedure collaborative. Potrà eventualmente essere la legge di attuazione ad intervenire sul punto, ma come si vedrà anche la relativa proposta non sembra modificare la sostanza di quanto già avviene.

Il terzo ed ultimo aspetto è rappresentato dall'innovazione del riconoscimento alle Regioni della capacità di stipulare. Non pochi sono i problemi interpretativi che questa novità e una certa genericità della formulazione suscitano. Ci si limiterà a segnalarne tre: la portata del criterio delle "competenze" che consen-

procedimenti differenziati di collaborazione tra Regioni speciali e Stato sul punto appare quanto meno una possibile soluzione. Un antecedente interessante in tal senso è costituito dal d.lgs. 266/1992, che ha dettato regole per la disciplina dei rapporti tra la normativa statale e regionale/provinciale in Trentino-Alto Adige e che, pur rappresentando un *unicum* nel panorama delle normative di attuazione degli statuti speciali, e pur risultando ora verosimilmente travolto dalla riforma, rappresenta un interessante modello di riferimento.

tono l'esercizio del *treaty making power* regionale; la possibilità di tipizzare i limiti alle attività regionali; la questione relativa alla soggettività internazionale delle Regioni.

In primo luogo, sembra innanzitutto di doversi ritenere, in chiave sistematica, che l'espressione "materie di competenza" regionale di cui all'art. 117, comma 9 includa tutte le tipologie di competenze regionali e non solo quelle esclusive. Probabilmente inoltre, stante l'evoluzione della materia e il carattere in buona parte ricognitivo della riforma, neppure il criterio delle competenze in senso stretto sembra stringente, in quanto la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto che non è necessaria una stretta correlazione tra le competenze delle Regioni e la loro capacità di agire internazionalmente⁽²⁰⁾. Ne risulta un'elevata discrezionalità politica nella valutazione della reale portata della "competenza" regionale, con conseguente probabilità di risoluzione in via cooperativa o di conflitto costituzionale.

In secondo luogo, l'art. 117, comma 9 prevede che lo *jus contrahendi* delle Regioni potrà essere esercitato "nei casi e con le forme disciplinati dalle leggi dello Stato", rinviando alla legislazione ordinaria la scelta tra una tipizzazione dei possibili accordi o la concessione di ampi margini da colmare in via negoziale e politica (ed eventualmente giurisdizionale). Si è segnalata l'esigenza della predisposizione di un catalogo di casi in cui sia possibile l'attivazione internazionale delle Regioni, al fine di impedire che la potestà statale esclusiva in "materia" di politica estera possa essere violata da accordi e intese regionali⁽²¹⁾. A tal fine occorre segnalare come non solo il disegno di legge governativo non si orienti in questa direzione (v. *infra*), ma anche come l'esperienza abbia mostrato l'impossibilità di tipizzare nel dettaglio le attività estere regionali⁽²²⁾. Certo, la legge statale

(20) Cfr. sentt. 829/1988, 276/1991 e 472/1992.

(21) In tal senso C. PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, in www.federalismi.it. Cfr. anche P. BILANCIA, *Un nuovo ruolo per le regioni in materia di rapporti internazionali?*, in www.federalismi.it.

(22) Ricorda correttamente G. DI COSIMO, *La delega legislativa dopo la riforma del Titolo V: primi riscontri*, in questa *Rivista*, 2002, p. 317, che la determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato nelle materie concorrenti, rimessa alla "legislazione", può avvenire anche attraverso decreti. Questa soluzione non cambie-

potrebbe indicare una lista di possibili accordi e intese (a contenuto economico, tecnico, culturale, *ecc.*, come infatti fa il ddl governativo), ma un simile catalogo non potrebbe ritenersi esaustivo, avendo comunque carattere generico e dovendo necessariamente lasciare alla prassi l'inquadramento concreto della singola attività regionale negli ambiti tematici individuati dalla legge (come si può dire a priori, ad es., se un accordo o un'intesa hanno contenuto economico, culturale, tecnico, *ecc.*?)⁽²³⁾.

Un dibattito si è infine aperto relativamente alla possibilità che la disposizione riconosca la soggettività internazionale delle Regioni. Ciò che appare determinante, a tal fine, è che lo Stato, pur riservando alle Regioni la competenza a stipulare in materie di propria competenza, si è posto nelle condizioni di poterla limitare, per cui sembra preferibile l'interpretazione di chi parla di "legittimazione internazionale" delle Regioni a seguito della riforma⁽²⁴⁾, indicandone così la dimensione interna seppur destinata a proiettarsi sul piano dell'ordinamento internazionale. E a ben vedere, solo attraverso il riconoscimento della dimensione meramente interna della disposizione sembra possibile inquadrare il rapporto tra fonti derivanti da obblighi internazionali, e segnatamente argomentare la possibilità che gli atti internazionali delle Regioni possano in ipotesi vincolare lo Stato⁽²⁵⁾. Un'ulteriore conferma viene dalla terminologia impiegata dal legislatore della revisione⁽²⁶⁾. La disposizione in esame distingue infatti gli atti in cui si può sostanziare il *treaty making*

rebbe però il nostro problema perché, come ricordato dall'A., il decreto non potrebbe fissare né i veri principi, né le norme di dettaglio, per cui nelle materie concorrenti non vi sarebbe spazio per i decreti legislativi. Tutto ciò anche ammesso e non concesso che un decreto (per quanto più dettagliato di una legge) o qualunque altro atto possa tipizzare le tipologie di attività regionali.

(23) Un tentativo in tal senso era contenuto nel d.P.R. 31 marzo 1994. Cfr. D. FLORENZANO, *Le attività promozionali all'estero delle Regioni e la legge 15 marzo 1997 n. 59*, Trento, 2000, p. 48 ss.

(24) B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma...*, cit., p. 118.

(25) Si vedano in particolare le riflessioni di E. CANNIZZARO, *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, e L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione*, entrambi nel *Forum dei quaderni costituzionali*, www.unife.it/forumcostituzionale/index/html.

(26) Su cui v. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

power regionale, denominando “accordi” quelli conclusi con gli Stati e “intese” gli atti stipulati “con enti territoriali interni ad altro Stato”. Si riprende dunque la terminologia della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁽²⁷⁾, ma questo rinvio non può trarre in inganno, giacché la stessa Convenzione prevede di applicarsi solo ai trattati conclusi tra stati (art. 1), pur potendosi estendere agli accordi tra stati ed altri soggetti “ogni norma [...] alla quale essi sarebbero soggetti in virtù del diritto internazionale”. Inoltre la giurisprudenza costituzionale ha avuto più volte modo di ricordare (sia pure sotto il regime previgente) la “esclusiva soggettività internazionale dello Stato, che non consente il frazionamento o la pluralità di titolari della politica estera”⁽²⁸⁾. Deve quindi ritenersi che la revisione costituzionale non abbia modificato sostanzialmente la situazione precedente.

3.1. (segue) *La proposta di legge attuativa*

Il già ricordato equivoco costituzionale tra competenze e procedure, unito alla riserva di legge contenuta all’art. 117, comma 9 Cost., rende particolarmente importante la legge attuativa in materia di *treaty-making power* regionale e, più in generale, di disciplina dei rapporti collaborativi tra livelli di governo in tema di potere estero delle Regioni.

Il disegno di legge del Governo, recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁽²⁹⁾, dedica all’attività internazionale delle Regioni l’art. 4. Si dispone innanzitutto (comma 1) che le Regioni e le Province autonome provvedano direttamente, nelle materie di propria competenza legislativa, all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati, previa informazione al Governo e fermo restando il potere sostitutivo di quest’ultimo in caso di inadempienza. Anche in questo caso (ma

(27) Il cui art. 2 distingue tra trattati, accordi e intese. Lo ricorda correttamente P. BILANCIA, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, in www.federalismi.it.

(28) Così sent. 342/1996.

(29) AS 1545 XIV legislatura (cd. “ddl La Loggia”).

è un problema che risale in molta parte già al testo della riforma costituzionale) il linguaggio non è cristallino: il riferimento sembra essere agli “accordi internazionali ratificati” dallo Stato (e da questo conclusi), in attuazione della previsione dell’art. 117, comma 5 Cost., perché gli accordi e le intese delle Regioni non sono soggetti a procedimento di ratifica. In tal caso la previsione è in larga parte superflua, introducendo una procedura di controllo da parte del Governo ma non aggiungendo particolari novità rispetto alla situazione precedente. Qualora invece il riferimento fosse agli accordi regionali, oltre al problema della ratifica resterebbe l’inutilità di una previsione ovvia.

Molto più chiare nella forma e nel contenuto le disposizioni dei commi 2 e 3 dell’art. 4, che disciplinano le procedure per la conclusione dei “trattati” internazionali da parte delle Regioni (accordi o intese). Con apprezzabile sforzo di superamento del criterio della materia, il comma 2 dispone che le intese con enti territoriali interni ad altri Stati possono riguardare in generale tutte le attività “dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché le attività di mero rilievo internazionale”. Dunque le Regioni potranno trasformare in intese con enti substatuali esteri le attività che sotto la vigenza della normativa precedente (il d.P.R. 31 marzo 1994) si definivano promozionali (la formula “sviluppo economico, sociale e culturale” indicava infatti tali attività) e di mero rilievo internazionale.

Anche i vincoli sono quelli che operavano in precedenza per lo svolgimento delle attività in questione: le intese non possono contenere “valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi” degli altri enti territoriali e locali. Analoga nella sostanza resta infine la procedura per la conclusione delle intese, sostanziandosi in definitiva in un obbligo di informazione al Governo⁽³⁰⁾.

La figura dell’intesa con enti territoriali esteri sostituisce insomma le precedenti attività promozionali e di mero rilievo in-

(30) Comunicazione al Dipartimento per gli affari regionali e al Ministero degli esteri, per consentire eventuali osservazioni entro 30 giorni.

ternazionale. Si tratta in ultima analisi solo di un cambio del *nomen iuris*, restando sostanzialmente invariata la procedura di conclusione (il che, come si è detto, in quest'ambito corrisponde alla sostanza). Viene allora da chiedersi perché, in presenza delle medesime attività e nella volontà di mantenerne invariata la disciplina, la nuova legge non abbia semplicemente ripreso i contenuti del precedente atto di indirizzo e coordinamento del 1994, così tra l'altro superando in via definitiva l'incertezza normativa in cui gli atti di indirizzo e coordinamento si trovano a partire dall'entrata in vigore dell'art. 8 della l. 59/1997 (continuando ad applicarsi nella prassi senza avere più una base giuridica certa).

La conclusione che se ne trae è che la nuova disciplina non si discosta dalla vecchia se non sotto l'aspetto terminologico (intese invece che attività promozionali e di mero rilievo internazionale), vanificando la portata potenzialmente innovativa del nuovo art. 117, comma 9 Cost. Anzi, la procedura di informazione obbligatoria prevista per entrambe le attività ora sussunte nella categoria delle intese viene paradossalmente a configurarsi come più rigida di quella precedente, sotto la cui vigenza molta parte delle attività di mero rilievo internazionale (visite di studio, scambi, ecc.) era stata sottratta al regime della previa comunicazione al Governo. Il nuovo regime risulta insomma più restrittivo del precedente, anche se l'obbligo generalizzato di comunicazione al Governo rappresenta senza dubbio la migliore garanzia di copertura cooperativa da parte dello Stato per le attività estere delle Regioni.

In questo modo, tuttavia, la nuova disposizione cerca di risolvere un problema postosi sotto la vigenza della precedente normativa, riguardante la disciplina della concreta collaborazione tra Regioni e Stato nello svolgimento delle attività di mero rilievo internazionale. Queste potevano bensì essere condotte, almeno in alcuni casi, senza obbligo di previa comunicazione al Governo (com'è ovvio, essendo impensabile un dovere di informazione, ad es., per ogni viaggio all'estero di un funzionario o assessore regionale), ma in caso di conflitto promosso dallo Stato sull'attività estera regionale tale mancata informazione già di per sé costituiva, per ormai costante giurisprudenza costitu-

zionale, motivo sufficiente per dichiarare illegittima l'attività della Regione ⁽³¹⁾. Il disegno di legge del Governo sembra ora assicurare la possibilità (di fatto l'obbligo) per le Regioni di concludere, con le procedure indicate, una sorta di "intesa sulle intese", un'intesa di carattere generale ed ampio volta a coprire tutte le attività di mero rilievo internazionale conseguenti allo scopo dell'intesa, dando per presupposto il consenso implicito dello Stato ad attività funzionalmente connesse a quelle coperte dall'intesa generale (come continua ad essere, per ovvie ragioni quantitative, per le attività di mero rilievo internazionale di Comuni, Province e Città metropolitane, che questi, per il ddl in esame, possono "continua[re] a svolgere nelle materie loro attribuite", art. 3 comma 7).

La soluzione dell'intesa sulle intese potrebbe rivelarsi positiva ed efficace, almeno in condizioni fisiologiche. Non va tuttavia dimenticato che, in quest'ambito, situazioni patologiche possono ed anzi devono verificarsi per la sperimentalità della "materia" ⁽³²⁾, e la loro soluzione non può che trovare sbocco nel principio collaborativo concretizzato nel singolo caso dalla Corte costituzionale: così ad es., anche in presenza di un'intesa sulle attività di mero rilievo internazionale, se un Presidente di Regione esprime all'estero indicazioni contrastanti con le linee della politica estera dello Stato, il Governo potrebbe comunque ricorrere al conflitto costituzionale, con la certezza quasi assoluta (in base alla consolidata giurisprudenza della Corte) di ottenere ragione. Nonostante i meritori tentativi di regolamentazione, insomma, il potere estero regionale continuerà a funzionare solo se ed in quanto funzioni il principio collaborativo, e questo soprattutto perché non si tratta di una materia ma di procedure di esercizio di competenze, tra l'altro mai compiutamente definite.

(31) Cfr. e *pluribus* sentt. 739/1988, 472/1992, 124/1993, 428/1997, 331/1998.

(32) L'edificazione in via conflittuale del potere estero regionale ha consentito la creazione di nuovo diritto proprio sulla scorta dei casi anomali. L'attività della Corte costituzionale sul punto, pertanto, deve correttamente ritenersi non già creativa del potere estero regionale, ma semplicemente evolutiva dello stesso: una sorta di darwinismo costituzionale che ha consentito lo sviluppo della specie "potere estero regionale" sulla base di progressive deviazioni dal modello originario (riserva statale), selezionando le attività più adatte alla sopravvivenza nell'ordinamento in evoluzione.

Realmente nuova è invece l'opportunità per le Regioni di concludere accordi con Stati esteri, disciplinata nel dettaglio dall'art. 3 comma 3 del ddl governativo. Vi si dispone che le Regioni possono stipulare due diversi tipi di accordi con gli Stati: "accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore" e "accordi di natura tecnico-amministrativa o [...] programmatica". Stante l'incontrastata riserva allo Stato della determinazione della politica estera, la proposta correttamente distingue tra accordi esecutivi e applicativi di trattati internazionali già conclusi dallo Stato (in cui la volontà politica è già stata espressa dal livello di governo competente e che dunque non presentano rischi di intromissione regionale nella politica estera statale) e accordi, per così dire, "propri" delle Regioni, per i quali si esplicita il limite del "rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dagli impegni internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato". Mentre la prima categoria di accordi non minaccia la continuità della politica estera dello Stato, è la seconda a necessitare di limitazioni circostanziate, dalle quali si desume che tali accordi non possono in nessun caso avere natura politica né possono venire in essere senza la totale acquiescenza dello Stato, anche in considerazione della possibilità, già puntualmente evidenziata in dottrina³³, che i "trattati" regionali, per il principio della superiorità degli obblighi internazionali, vincolino anche il legislatore statale.

In quest'ottica possono leggersi le limitazioni procedurali per l'esercizio del *treaty-making power* regionale: la Regione deve dare "tempestiva comunicazione" delle trattative al Governo (sulla portata della tempestività può evidentemente esercitarsi una valutazione discrezionale del Governo, salvo, immaginiamo, un potere di ricorso al conflitto costituzionale da parte della Regione interessata per far accertare la sussistenza della tempestività nel caso concreto). Il Ministero degli esteri "può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati"

(33) E. CANNIZZARO, *op. cit.*

(eventualmente attraverso l'assistenza delle rappresentanze diplomatiche all'estero) e mantiene comunque un potere di controllo finale, precedente alla sottoscrizione dell'accordo, per l'accertamento della sua "opportunità politica" e della sua legittimità. Solo dopo tale accertamento il Governo conferisce alla Regione i pieni poteri di firma previsti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Com'è evidente, il criterio dell'opportunità politica non potrà essere contestato in via giurisdizionale dalle Regioni, in ciò manifestandosi una discrezionalità assoluta del Governo sull'esercizio del *treaty-making power* regionale, ribadita anche dalla previsione del successivo comma 5 dello stesso art. 3, in cui si stabilisce il potere del Ministero degli esteri di rappresentare in qualsiasi momento alla Regione interessata "questioni di opportunità politica" inerenti alle attività estere, e "in caso di dissenso [di] chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri".

4. La riforma tra simboli ed efficienza

In definitiva, le Regioni, nell'esercizio del loro neoistituito *treaty-making power*, altro non saranno che il braccio del Governo, che agirà internazionalmente per loro tramite se e in quanto decida di farlo. Un *treaty-making power* regionale, insomma, tale solo nella forma, e che si esaurisce nella sostanza in un mero diritto di proposta da parte delle Regioni, sempre discrezionalmente limitabile dal Governo. Un simulacro, uno strumento che può consentire alle Regioni di giocare a fare gli Stati sul teatrino internazionale, ma nulla più.

E non poteva essere altrimenti. Anche negli altri ordinamenti in cui si riconosce un potere internazionale alle Regioni, questo è esercitabile solo in quanto e nella misura in cui ciò sia condiviso dallo Stato. Lo strumento dell'accordo in capo alle Regioni nasce insomma giuridicamente obsoleto, tanto che ordinamenti che tradizionalmente lo prevedevano per la loro genesi federativa (come quello tedesco), hanno introdotto fin dall'inizio meccanismi di raccordo volti a trasferire il potere di stipulare in capo

al livello centrale, in cambio di efficaci garanzie di partecipazione regionale alla formazione della volontà generale⁽³⁴⁾. Anche ordinamenti che hanno introdotto il *treaty-making power* regionale solo in seguito a pressioni rivendicative degli enti substatali (come l’Austria, nel 1988) non hanno poi mai visto perfezionarsi alcun accordo internazionale stipulato da una Regione, essendosi evidentemente scelte altre vie, più efficaci e meno formalizzate, per l’azione estera dei *Länder*. L’unica parziale eccezione a questa regola è il caso belga, dove all’introduzione del potere di Regioni e Comunità di concludere accordi internazionali è seguita una prima fase di “euforia internazionale” degli enti substatali, che hanno prodotto numerosi accordi, poi comunque drasticamente ridotti dopo alcuni anni di sperimentazione della loro sostanziale inutilità. È facilmente prevedibile che anche la prassi delle Regioni italiane si incamminerà sulla stessa strada: pochi trattati regionali meramente simbolici (su cui potrebbe concentrarsi la maggiore conflittualità col governo) e moltissimi rapporti concreti gestiti attraverso procedure poco formalizzate e necessariamente cooperative.

Né la riforma costituzionale né il ddl governativo di attuazione affrontano aspetti che avrebbero necessitato di un chiarimento. In particolare, rimane il problema del rapporto tra la nuova legge attuativa della riforma costituzionale del 2001 e l’atto di indirizzo e coordinamento in materia di rapporti esteri delle Regioni (d.P.R. 31 marzo 1994). Se, come sembra di doversi ritenere, la nuova legge assorbirà l’atto di indirizzo e coordinamento, verranno meno tutte le regole procedurali previste dal decreto del 1994 per le attività promozionali e di mero rilievo internazionale. Ma poiché tali regole sono state sviluppate dalla giurisprudenza costituzionale⁽³⁵⁾ e dato che il conflitto tra Stato e Regioni sul punto non sembra destinato a cessare (nono-

(34) In tal senso l’accordo di Lindau del 1957 tra i Länder e la Federazione, su cui diffusamente B. HARTUNG, *Die Praxis des Lindauer Abkommens*, Köln, 1984. In lingua italiana v. A. REPOSO, *Autonomie locali e potere estero (spunti comparatistici)*, in *Diritto e società*, 1983, p. 145 ss.

(35) V. le riflessioni di R. BIN, L’atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?, in *Le Regioni* 1996, p. 320 ss.

stante gli sforzi in tal senso da parte del ddl governativo, con la formalizzazione del criterio dell'opportunità politica), pare prevedibile che la prassi procedurale delle intese regionali andrà ad orientarsi in senso non dissimile a quanto avvenuto finora per le attività disciplinate dal d.P.R. del 1994.

Un margine di intervento razionalizzatore sembra tuttavia ancora sussistere in base all'art. 1 comma 4 del ddl governativo, che prevede l'emanazione da parte del Governo di decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali nelle "materie" di competenza concorrente, tra cui rientrano le attività internazionali delle Regioni. Un tale decreto potrebbe ad es. stabilire una diversa intensità dei controlli a seconda delle attività regionali, riprendendo in sostanza la precedente distinzione tra attività promozionali e di mero rilievo internazionale e collocandosi nella delineata direttrice procedurale già sopra indicata in riferimento alla competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3.

5. (segue) Il carattere sperimentale del potere estero regionale e la portata razionalizzatrice della riforma

Il potere estero regionale è (e sarà sempre) un potere non ancora scoperto del tutto. Quando la legislazione è intervenuta, essa si è in buona parte limitata a recepire le acquisizioni giurisprudenziali ma, pur non mancando di fornire il proprio importante contributo all'edificazione della materia, non è stata in grado di intervenire in modo incisivo sui suoi contenuti essenziali. Viene dunque da chiedersi se questo sbilanciamento verso la giurisprudenza costituzionale non dipenda dalla funzione di inquadramento della prassi effettiva del potere estero nelle pieghe dell'ordinamento che solo la giurisprudenza costituzionale può svolgere, oltre che dalla funzione di interpretazione progressiva fornita anche in occasione di sentenze apparentemente non favorevoli allo sviluppo di tale prassi.

In determinati settori appare evidente l'impossibilità di una esaustiva analisi fondata esclusivamente sul dato normativo. È

questo il caso di temi come il potere estero delle Regioni, che cozza, in tutti gli ordinamenti, con le tradizionali categorie dogmatiche legate all'indivisibilità della sovranità e si fonda su basi giuridiche plurime, se non addirittura sfuggenti (per tutti, il tema della collaborazione transfrontaliera). A fronte di questi sviluppi del fenomeno è inevitabile domandarsi se, in luogo di dettagliate e necessariamente rigide previsioni normative (spesso nate vecchie in quanto si limitano a cristallizzare nella norma la situazione di un dato momento storico in rapida evoluzione) non risulti più efficace una previsione legislativa quanto più agile e aperta possibile, per consentire un proficuo dispiegarsi della dialettica "azione-diritto", ossia della contrapposizione, produttiva di nuovo diritto, tra l'attività delle Regioni e l'inquadramento che volta per volta abbia a darne la giurisprudenza costituzionale.

Questo dubbio sorge spontaneo dall'evoluzione dell'ordinamento in questo settore, e spinge a domandarsi se non sia piuttosto il tema del potere estero regionale a sfuggire, per la sua stessa natura non competenziale, alla possibilità di una dettagliata regolamentazione normativa. In questa prospettiva potrebbe insomma paradossalmente ritenersi che solo il mantenimento della conflittualità tra le Regioni e lo Stato può consentire una progressiva edificazione pretoria delle nuove basi giuridiche di un settore in cui il rapporto tra regola (titolarità esclusiva statale del potere estero) ed eccezione (liceità di margini di azione regionale) si è da tempo invertito. La scorta che può venire dalla prassi (anche, talvolta, *praeter legem* o *contra legem*) delle attività estere delle Regioni appare insomma il concime indispensabile affinché si possa giungere ad una configurazione giuridica più precisa della materia.

Si dimostra insomma ancora una volta come l'essenza di questa tematica sia costituita dal principio collaborativo tra le Regioni e lo Stato: poiché tutto o quasi è possibile alle Regioni in ambito estero con il consenso dello Stato, e nulla o quasi in mancanza di tale consenso, la disciplina sul punto non può che riguardare le modalità di collaborazione. Quanto maggiore è il sospetto da parte dello Stato che una Regione possa provocarne

la responsabilità internazionale o violarne le direttrici di politica estera, tanto maggiore sarà l'esigenza di controllo. Il che equivale a dire che le Regioni, a fronte del riconoscimento di un simbolico *treaty-making power*, si vedono costrette a procedure di concertazione più complesse per le attività estere che realmente importano. Un pessimo affare.

In assenza di un meccanismo di partecipazione diretta dello Stato alla conclusione degli accordi delle Regioni (secondo il modello tedesco), assumendone in questo modo la copertura politica (e così evitando di dover richiamare in una legge il sempre fastidioso criterio dell'opportunità politica), la vera potenzialità innovativa pare rappresentata dall'attivazione delle leggi procedurali di cooperazione in tema di rapporti internazionali delle Regioni di cui al nuovo art. 117, comma 3, il solo strumento previsto (*rectius*, consentito) dalla riforma in grado realmente di innovare (in senso anche differenziale) la situazione preesistente, fornendo altresì una maggiore certezza alle prassi cooperative attualmente in uso. Altrimenti, la vitalità con cui si è sviluppato negli ultimi decenni il potere estero delle Regioni e delle Province autonome italiane in assenza di una disciplina normativa, lascia ritenere che la gran parte delle attività estere delle Regioni si svolgerà, ancora una volta, nella penombra della disciplina statale. Nelle pieghe dei nuovi vestiti dell'imperatore.