

La legislazione regionale a favore degli emigrati

di Rita Dondi*

Sommario

1. Premessa. – **2. Le Regioni e il potere estero.** – **3. La cooperazione internazionale.** – **4. La legislazione regionale a favore degli emigrati dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, la l.r. dell'Emilia-Romagna n. 3 del 2006.** – **5. La sentenza n. 387 del 2005 della Corte costituzionale.**

1. Premessa

Le politiche a favore degli italiani all'estero si sostanziano fondamentalmente in una serie interventi, volti alla tutela dei diritti degli italiani all'estero, alla promozione sociale, economica e culturale delle collettività italiane all'estero, e finalizzati al rafforzamento dei legami con il nostro Paese.

Occorre ricordare che, accanto allo Stato, un significativo ruolo su questo fronte è svolto dalle Regioni, alle quali, a partire dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il legislatore statale stesso ha attribuito un primo, ristretto, ambito di competenza in materia internazionale ⁽¹⁾.

(*) Funzionario della Direzione affari istituzionali e legislativi della Giunta della Regione Emilia-Romagna.

(1) L'originario articolo 4 (*Competenze dello Stato*) del d.P.R. n. 616 del 1977 attribuiva allo Stato le funzioni amministrative attinenti ai rapporti internazionali (primo comma), e permetteva alle Regioni di svolgere all'estero soltanto "attività promozionali" relative alle materie di loro competenza, alla duplice condizione che vi fosse una previa intesa col Governo e che fosse rispettato l'indirizzo ed il coordinamento statale (secondo comma). Si riporta di seguito il testo del secondo comma dell'articolo in oggetto: "*Le Regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa*

Il percorso del riconoscimento alle Regioni di tale competenza è passato anche attraverso la giurisprudenza costituzionale. Ad iniziare dalla sentenza n. 179 del 1987 ⁽²⁾, la Corte costituzionale ha proposto la distinzione tra le attività inerenti i rapporti internazionali in senso stretto, di competenza statale, e le attività promozionali di mero rilievo internazionale, per le quali ammetteva il riconoscimento di una ristretta competenza regionale.

Infatti, secondo le argomentazioni della Consulta, nell'ambito della realtà internazionale sono riscontrabili “[...] alcune attività di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma, omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte. La varietà della materia non consente una precisa classificazione, come peraltro si verifica per i trattati propriamente detti, ma si può rilevare trattarsi di attività non collegate con situazioni concernenti l'intero territorio nazionale e perciò rimesse all'iniziativa degli enti locali. Attraverso gli atti ora nominati le Regioni, interessate alla realizzazione degli scopi connessi alle materie loro devolute, non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ma si limitano, come sopra si è accennato, a prevedere lo scambio di informazioni utili ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, oppure, ancora, ad enunciare analoghi intenti ed aspirazioni, proponendosi di favorirne unilateralmente la

con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente”. Il comma è stato poi abrogato dall'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(2) Vedi anche le successive sentenze della Corte costituzionale, nn. 564 e 737 del 1988, e n. 472 del 1992.

realizzazione mediante atti propri o, al più, mediante sollecitazione dei competenti organi nazionali.

Si tratta, evidentemente, di attività non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali sopra indicati, poiché il loro contenuto non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato né, come s'è detto, può far sorgere responsabilità di qualsiasi genere a carico del medesimo. Perciò ritiene la Corte, la quale per la prima volta ha occasione di occuparsi dello specifico problema, che non sussiste ostacolo alcuno nel nostro sistema costituzionale a riconoscere la legittimità di tali attività, per le quali può essere accolta la denominazione, proposta dalla dottrina, di 'attività di mero rilievo internazionale delle Regioni'” (3).

In coerenza con l'interpretazione della Consulta, il legislatore nazionale, 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), ripropone la distinzione tra attività promozionali per lo sviluppo economico, sociale, culturale ed attività di mero rilievo internazionale (4).

Appare quindi pacifico che, antecedentemente alla riforma del Titolo V della Costituzione, sia il legislatore nazionale che

(3) Punto 7, in diritto, della citata sentenza.

(4) Il d.P.R. 31 marzo 1994 propone la distinzione tra:

– attività promozionali per lo sviluppo economico, sociale, culturale, esercitabili dalle Regioni previa intesa con il Governo (art. 1);

– attività di mero rilievo internazionale (art. 2), a loro volta suddivise tra:

a) attività di studio e informazione su problemi vari; scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa; partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione interregionale transfrontaliera – attività per le quali non era richiesta alcuna formalità;

b) visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini della informazione sulle nazioni delle rispettive regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine – attività da svolgersi previa semplice comunicazione al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

la giurisprudenza costituzionale riconoscevano alle Regioni la competenza ad intervenire in materia di rapporti internazionali attraverso attività promozionali o di rilievo estero.

In questi confini si sono mosse le varie Regioni, attraverso interventi normativi riguardanti le politiche a favore degli emigrati, finalizzati, in special modo, alla promozione ed al rafforzamento dei collegamenti con le comunità di origine regionale stabilitesi in altri Paesi.

La difficoltà maggiore che si riscontra nell'approccio allo studio della materia dell'“emigrazione”, è quella dell'inquadramento giuridico della materia stessa.

In realtà, quando si parla di politiche regionali a favore degli emigrati, ci si riferisce ad una serie di interventi di carattere eterogeneo e di contenuto vario, posti in essere dalle Regioni sostanzialmente per rafforzare i rapporti con i propri emigrati, e chiaramente non riconducibili ad una singola materia “codificata”. Tali attività, in concreto, possono sostanziarsi in attività promozionali per lo sviluppo economico, sociale, culturale delle comunità di origine regionale all'estero, in attività di mero rilievo internazionale, ma anche in attività attinenti alla cooperazione decentrata.

Quindi per rappresentare con maggior precisione la questione delle politiche regionali a favore degli emigrati, sembra opportuno fornire anche un breve inquadramento giuridico sulle competenze delle Regioni in materia internazionale, delineatosi a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

2. *Le Regioni e il potere estero*

L'analisi delle politiche regionali a favore degli emigrati non può prescindere da un breve inquadramento giuridico relativo al potere estero delle Regioni stesse.

La riforma del Titolo V della Costituzione propone, in materia internazionale, un modello di ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni che sembra tener

conto dell'evoluzione normativa, delle sollecitazioni dottrinali e delle statuizioni giurisprudenziali, che hanno visto sempre più valorizzato il ruolo regionale.

L'articolo 117 della Costituzione:

– alla lettera *a*) del secondo comma, riserva alla potestà esclusiva dello Stato la “politica estera” e i “rapporti internazionali dello Stato”;

– al terzo comma attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regioni i “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni” ed il “commercio con l'estero”;

– al quinto comma prevede 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”*;

– al nono comma afferma il potere delle Regioni di concludere “accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato”, nelle materie di competenza regionale e nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato.

Le disposizioni dell'articolo 117 non forniscono in realtà una definizione esatta di “potere estero”, ma sembrano proporre due ambiti distinti: la politica estera, affidata alla competenza esclusiva dello Stato, e i rapporti internazionali, di competenza concorrente. Tale distinzione porta in primo luogo, a considerare rientrante nella seconda locuzione, oltre alle attività promozionali e di mero rilievo internazionale delle Regioni, anche l'intera gamma di attività che non impegnino gli indirizzi di politica estera della Repubblica italiana ⁽⁵⁾; in secondo luogo, sembra rispondere al principio per il quale l'esclusività della competenza in capo allo Stato si giustifica in presenza di una

(5) C. PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, in www.statutiregionali.it/federalismi.

esigenza di unitarietà dei rapporti esteri dello Stato, mentre nel caso in cui sussistano “rapporti internazionali di interesse delle singole Regioni, la competenza statale si ferma sul confine dei principi generali” ⁽⁶⁾.

L'articolo 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), di attuazione delle disposizioni dell'articolo 117, quinto e nono comma, detta previsioni di carattere metodologico e procedurale per l'esercizio del potere estero delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

In sintesi, dispone che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa:

- provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1);

- possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Ministero degli affari esteri (comma 2);

- possono concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato (comma 3).

(6) E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 1, p. 23.

A delineare i confini e gli ambiti di competenza regionale rispetto alle relazioni internazionali, è intervenuta anche la Corte costituzionale. Si fa qui brevemente riferimento, in particolare, alla significativa sentenza n. 238 del 2004. La Consulta è qui chiamata a pronunciarsi circa la legittimità costituzionale delle disposizioni contenute ai commi 1, 2, 3 e 5 dell'articolo 6, della citata legge n. 131 del 2003, di attuazione dell'articolo 117, commi quinto e nono, Cost.

Secondo le ricorrenti Regione Sardegna e Provincia di Bolzano, la previsione di criteri ed osservazioni da parte dello Stato in vista della stipulazione di accordi tra Regioni e Stati esteri, l'obbligo di comunicazione preventiva nonché il rilascio di pareri circa l'opportunità politica, il deferimento delle "questioni di opportunità" contestate da Regioni e province autonome ai fini dell'attuazione ed esecuzione di accordi e della conclusione di accordi e intese, al Consiglio dei ministri, rappresenterebbero indebite ingerenze di merito da parte dello Stato, tali da ledere in sostanza l'autonomia degli enti territoriali.

La Corte pronuncia l'infondatezza di tutti i rilievi di costituzionalità mossi dalle ricorrenti, affermando sostanzialmente che gli adempimenti previsti dalla legge impugnata sono necessari al fine di coordinare le attività di rilievo estero con gli indirizzi fondamentali di politica estera fissati dallo Stato, che in questo particolare settore esercita una competenza di tipo esclusivo.

In sostanza la Corte, riconducendo alla potestà esclusiva statale la disciplina delle norme di procedura per l'esercizio dell'attività di rilievo estero, tende a ridimensionare in modo significativo la competenza concorrente in materia di rapporti internazionali delle Regioni relativamente, sia alla disciplina statale di principio, sia alla disciplina regionale di dettaglio ⁽⁷⁾.

(7) E. GRIGLIO, *La giurisprudenza costituzionale sulla definizione delle materie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, par. 2.

3. *La cooperazione internazionale*

La materia della cooperazione internazionale non appare di semplice inquadramento rispetto al riparto di competenze fissato dall'articolo 117 della Costituzione.

Difficilmente collocabile sembrerebbe la riconduzione di detta materia tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, atteso che la natura degli interventi di cooperazione internazionale è caratterizzata da una forte componente sociale e solidaristica; abbastanza semplicistico sarebbe considerarla riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale, per il solo fatto che tale materia non sia richiamata espressamente tra quelle previste nel terzo comma dell'articolo 117. La specifica materia della cooperazione internazionale sembrerebbe trovare collocazione naturale all'interno del più ampio ambito dei rapporti internazionali, assegnati alla competenza concorrente regionale.

Dopo la riforma costituzionale, alcune Regioni hanno disciplinato una serie di interventi di solidarietà internazionale, di carattere umanitario e sociale a favore di co-regionali, in occasione del verificarsi di calamità naturali o di particolari eventi sociali, economici o politici nei Paesi ospitanti o di interventi cooperativi nei confronti di paesi sottosviluppati.

Si cita, per es., la legge regionale dell'Emilia-Romagna 4 novembre 2002, n. 28 (Interventi straordinari della Regione Emilia-Romagna per contribuire a fronteggiare la crisi argentina) ⁽⁸⁾ riguardante appunto interventi di carattere straordinario

(8) Si riporta, di seguito, l'articolo 1 della l.r. Emilia-Romagna n. 28 del 2002, contenente le finalità della legge stessa: "*Art. 1. Finalità. – 1. La Regione Emilia-Romagna, nel rispetto delle competenze di politica estera dello Stato, promuove e attiva iniziative per contribuire a far fronte alla grave crisi economica e finanziaria che ha colpito la Repubblica Argentina, coinvolgendo la numerosa comunità di origine italiana e, all'interno di questa, emiliano-romagnola. – 2. Nel porre in essere le iniziative di cui all'articolo 2, la Regione Emilia-Romagna assicura il più ampio coordinamento con gli eventuali interventi dello Stato concernenti le medesime finalità*".

per contribuire a far fronte alla grave crisi economica e finanziaria che ha colpito la Repubblica Argentina.

Si ricordano inoltre, la legge regionale delle Marche 18 giugno 2002, n. 9 (Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale) e la legge regionale dell'Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12 (Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace).

Entrambe le leggi sono state impugnate dallo Stato davanti alla Corte costituzionale ⁽⁹⁾, la quale però non è addivenuta a decisioni sul merito, per motivi di carattere procedurale.

Diversa è stata la sorte della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento) – impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri per la violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera a), della Costituzione – dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 211 del 2006.

Tale sentenza fornisce un innovativo orientamento interpretativo circa l'inquadramento della materia della cooperazione internazionale, i cui confini fino ad ora non erano stati perfettamente chiariti dalla normativa statale.

Secondo la Corte, infatti, *“l'articolo 117, comma secondo, lettera a), nel delineare la competenza legislativa spettante in*

(9) Si richiamano qui le decisioni della Consulta aventi per oggetto rispettivamente la l.r. Marche n. 9 del 2002 e la l.r. Emilia-Romagna n. 12 del 2002:

– ordinanza n. 243 del 2004, circa la legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 3, lettera d), della legge della Regione Marche 18 giugno 2002, n. 9, con la quale è stato dichiarato estinto il processo per rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

– sentenza n. 360 del 2005, circa la legittimità costituzionale degli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 giugno 2002, n. 12, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 22 agosto 2002, con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso.

via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri 'rapporti internazionali' da un lato e 'politica estera' dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso articolo 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine 'rapporti internazionali'. Mentre i 'rapporti internazionali' sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la 'politica estera' concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo" (10).

Ad avviso della Corte, le iniziative provinciali di cooperazione, che implicano l'impiego diretto di risorse umane e finanziarie in progetti a favore dei Paesi in condizioni di particolare disagio, rientrano senz'altro nella materia della cooperazione internazionale, risolvendosi in una serie di attività tipiche della politica estera, la quale costituisce una prerogativa esclusiva dello Stato. E ciò in base all'articolo 1 della legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), laddove si dispone che 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.

Questo nuovo orientamento interpretativo della Corte costituzionale, che riconduce la materia della cooperazione internazionale tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, appare chiaramente limitativo degli ambiti legislativi delle Regioni.

(10) Punto 2.1, in diritto, della citata sentenza.

4. *La legislazione regionale a favore degli emigrati dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, la l.r. dell'Emilia-Romagna n. 3 del 2006*

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, numerose sono state le Regioni che hanno legiferato in materia di emigrazione ⁽¹¹⁾.

Raffrontando le varie legislazioni, si nota come emergano significativi aspetti comuni, tra i quali il più rilevante è rappresentato dalla valorizzazione del patrimonio storico, culturale ed economico rappresentato dalle comunità italiane all'estero.

In concreto, si osserva che la maggior parte delle Regioni pone in essere interventi finalizzati a:

- promuovere iniziative all'estero dirette alla diffusione della conoscenza del patrimonio storico, culturale, artistico, economico, ambientale e sociale delle regioni;
- garantire il mantenimento della identità regionale e migliorare la conoscenza della cultura di origine;
- favorire o facilitare il rientro e l'inserimento nel territorio regionale degli emigrati;

(11) A titolo puramente esemplificativo, si citano alcune leggi regionali sull'emigrazione, promulgate successivamente alla riforma costituzionale del 2001:

- Abruzzo, l.r. 13 dicembre 2004, n. 47 (Disciplina delle relazioni tra la Regione Abruzzo e le comunità di abruzzesi nel mondo);
- Basilicata, l.r. 3 maggio 2002, n. 16 (Disciplina generale degli interventi in favore dei lucani all'estero);
- Calabria, l.r. 29 dicembre 2004, n. 33 (Norme in favore dei calabresi nel mondo e sul coordinamento delle relazioni esterne);
- Emilia-Romagna, l.r. 24 aprile 2006, n. 3 (Interventi in favore degli emiliano-romagnoli e funzionamento della Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo);
- Friuli-Venezia Giulia, l.r. 26 febbraio 2002, n. 7 (Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all'estero e rimpatriati);
- Lazio, l.r. 31 luglio 2003, n. 23 (Interventi in favore dei laziali emigrati all'estero e dei loro familiari);
- Marche, l.r. 4 ottobre 2004, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 30 giugno 1997, n. 39 recante interventi a favore dei marchigiani all'estero);
- Veneto, l.r. 9 gennaio 2003, n. 2 (Nuove norme a favore dei Veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro).

- favorire l'informazione degli emigrati sulle attività regionali, sullo sviluppo sociale, culturale, produttivo e sulla situazione occupazionale delle singole regioni;
- fornire assistenza nel caso si verifichino all'estero particolari eventi socio-politici.

Altro aspetto che accomuna le varie discipline regionali è l'istituzione di un organo consultivo, di norma denominato "Consulta regionale dell'emigrazione", attraverso il quale le varie regioni coordinano le politiche per i corregionali residenti all'estero. Tale organismo opera a favore delle comunità di origine regionale all'estero facendo da tramite con le realtà istituzionali, economiche e culturali della Regione. I "consultori" sono generalmente nominati in rappresentanza degli italiani residenti stabilmente all'estero, della Regione e degli enti locali (Province e Comuni), di varie istituzioni locali, delle associazioni nazionali e regionali che si occupano di emigrazione, delle forze economiche e sociali.

Dalla comparazione delle norme regionali, si riscontrano anche evidenti diversità; si veda, per es., la disciplina del riconoscimento di taluni benefici. Tale aspetto è inevitabile, anche in considerazione dei diversi percorsi storico-economici che hanno caratterizzato i fenomeni migratori regionali.

Si analizzano qui di seguito, a titolo puramente esemplificativo, le disposizioni della legge regionale dell'Emilia-Romagna 24 aprile 2006, n. 3 (Interventi in favore degli emiliano-romagnoli e funzionamento della Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo), ed in particolare, quelle contenute nei primi tre Titoli ⁽¹²⁾.

Il Titolo I della l.r. n. 3 del 2006 definisce i principi generali, le finalità e i destinatari. Significativo appare l'articolo 2, nel quale vengono individuati tra i destinatari degli interventi regionali anche le associazioni degli emiliano-romagnoli al-

(12) Per ulteriori approfondimenti, v. la Relazione di accompagnamento al progetto di legge regionale in oggetto, pubblicata sul *Bollettino Ufficiale*, Supplemento Speciale, della Regione Emilia-Romagna n. 36 del 25 ottobre 2005.

l'estero e le loro federazioni. Questa disposizione è fortemente innovativa, perché consente di allargare la partecipazione degli emigrati, attraverso la valorizzazione delle loro associazioni.

Il Titolo II si occupa delle azioni a favore degli emiliano-romagnoli nel mondo. Si tratta di attività ed interventi di vario contenuto, che spaziano nelle materie della cultura, della formazione, dell'assistenza, ma anche della cooperazione internazionale. In particolare, si segnalano: l'articolo 4, che prevede interventi a favore degli italiani emigrati che rientrano nella regione Emilia-Romagna; l'articolo 6, che introduce interventi a sostegno dell'associazionismo e l'istituzione di un elenco regionale delle associazioni; l'articolo 7, che prevede interventi straordinari, di tipo umanitario e sociale, a favore degli emiliano-romagnoli all'estero, nel caso in cui si verificino calamità naturali o particolari eventi sociali, economici o politici nei Paesi ospitanti.

Il Titolo III delinea la composizione ed il funzionamento della Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo, organo istituito al fine di attuare, qualificare e coordinare gli interventi e le azioni previste nella legge regionale, nonché di valorizzare i rapporti con i Paesi dell'emigrazione emiliano-romagnola. L'articolo 10 definisce le funzioni della Consulta ed evidenzia l'esigenza di un suo collegamento con il CGIE e con gli altri organismi dello Stato e delle Regioni che operano a favore degli italiani all'estero. L'articolo 11 identifica la composizione della Consulta che prevede rappresentanti di ogni Provincia, dei Comuni, dell'Unioncamere, delle Università della Regione, delle ARSTUD, dell'Ufficio scolastico regionale, oltre ai rappresentanti delle associazioni di volontariato che operano alla Regione a favore degli emigrati, ai rappresentanti delle associazioni degli emiliano-romagnoli all'estero e dei giovani, nonché rappresentanti degli istituti di patrocinio sociale.

5. La sentenza n. 387 del 2005 della Corte costituzionale

In conclusione di questo intervento, si ritiene interessante riportare la sentenza n. 387 del 2005 della Corte costituzionale. La Presidenza del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale relativamente all'articolo 13 della l.r. Veneto 9 gennaio 2003, n. 2 (Nuove norme a favore dei Veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro), in relazione all'articolo 117, comma secondo, lettere *a*), *b*) e *i*) e comma nono della Costituzione ⁽¹³⁾.

Secondo il ricorrente, l'articolo 13 ⁽¹⁴⁾ della legge, che attribuisce alla Giunta regionale il potere di stipulare accordi con il Governo estero interessato (dove vive il cittadino veneto), andrebbe a compromettere il sistema di autonomia legislativa statale in materie quali l'immigrazione (lettera *b*), la cittadinanza e lo stato civile (lettera *i*). Tale articolo, inoltre, non rispetterebbe i limiti posti dal comma nono dell'articolo 117 Cost. alle Regioni, per la conclusione di intese, secondo il quale dette intese possono essere stipulate solo con enti territoriali interni ad altro Stato e non con Stati esteri, ed esclusivamente nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato (e quindi non prima che casi e forme anzidetti siano rispettivamente individuate e stabilite).

La Corte considera non fondata la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, visto che, dopo la proposizione del ricorso, è entrata in vigore la legge 5 giugno 2003, n. 131 che, all'articolo 6, disciplina la materia delle intese e

(13) Ricorso n. 27 del 2003, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, 1a Serie Speciale, n. 18 del 7 maggio 2003.

(14) La norma censurata prevede che, nel caso si verificano all'estero calamità naturali o particolari eventi sociali, economici o politici, la Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, possa stipulare accordi con il Governo interessato che prevedano prestazioni di tipo socio-sanitario a favore dei cittadini italiani emigrati nati nel Veneto o che, per almeno tre anni prima dell'espatrio, abbiano avuto residenza in un comune veneto ed abbiano comunque maturato una residenza di almeno cinque anni nel Paese teatro dell'evento.

degli accordi che le Regioni possono stipulare, ai sensi del nono comma dell'articolo 117 Cost., con Stati esteri ed enti substatuali stranieri. L'articolo 6 della legge n. 131 del 2003 era già stato sottoposto al vaglio della Corte stessa, che aveva rigettato la questione con la già citata sentenza n. 238 del 2004.

La novità che discende dal mutato quadro costituzionale – secondo il Giudice delle leggi – è essenzialmente il riconoscimento di un “potere estero” delle Regioni, cioè della potestà, nell'ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi esteri, anche veri e propri accordi con Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali. Tale potere estero deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera. Spetta quindi allo Stato determinare i casi e disciplinare le forme di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale.

Le Regioni, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano dunque come “delegate” dello Stato, bensì come soggetti autonomi che si rapportano direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato.

In realtà il nuovo articolo 117 Cost. demanda allo Stato i compiti di: stabilire 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 in caso di inadempienza (quinto comma); disciplinare i “casi” e le “forme” della conclusione di accordi delle Regioni con Stati e di intese con enti territoriali esteri (nono comma). Le disposizioni dell'articolo 6, commi 1, 2 e 3, della legge n. 131 del 2003 sono dettate in attuazione di questi compiti.

In altri termini, il Governo può legittimamente opporsi alla conclusione di un accordo da parte di una Regione, solo quando ritenga che esso pregiudichi gli indirizzi e gli interessi attinenti alla politica estera dello Stato.

Visto che il ricorso statale si fonda sulla mancanza di una

disciplina statale di dettaglio, la sopravvenuta emanazione della legge statale per l'esercizio del potere estero regionale, riconosciuto direttamente dalla Costituzione, fa venir meno i dubbi di legittimità sollevati nei confronti delle disposizioni regionali impugnate.

In conclusione si osserva come la legislazione regionale a favore degli emigrati si sostanzia fondamentalmente in una serie di interventi, volti alla tutela dei diritti degli italiani all'estero, alla promozione sociale, economica e culturale delle collettività italiane all'estero, e finalizzati al rafforzamento dei legami con il nostro Paese. La varietà di tali attività, come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale, non consente una precisa, unitaria, classificazione delle stesse. Si può però rilevare che si tratta di attività non collegate con situazioni concernenti l'intero territorio nazionale e perciò rimesse all'iniziativa locale.

Il mutato quadro costituzionale ha comportato il riconoscimento alle Regioni di un vero e proprio "potere estero", cioè la potestà, nell'ambito delle proprie competenze – tra le quali rientra la promozione delle iniziative a sostegno degli emigrati – di stipulare veri e propri accordi con Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali ⁽¹⁵⁾.

(15) Punto 3, in diritto, della citata sentenza.