

Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V(*)

di Dimitri Girotto

Sommario

1. Osservazioni introduttive. – **2. Potere estero e cooperazione transfrontaliera prima della riforma del Titolo V.** – **3. Il potere estero nella legge di attuazione della riforma.** – **4. Potere estero delle Regioni e politica estera dello Stato nella prima giurisprudenza post riforma.** – **5. Conclusioni: novità e prospettive, con uno sguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia.**

1. Osservazioni introduttive

Nel novembre 2004 il Corecom Friuli-Venezia Giulia organizzava a Gorizia un interessante convegno dedicato al tema della televisione transfrontaliera ⁽¹⁾. Dei profili giuridici della cooperazione transfrontaliera, in quella sede, si era fatto cenno, ponendo soprattutto attenzione agli atti internazionali – primo fra tutti la Convenzione di Strasburgo del 1989 – che assolvono allo scopo di disciplinare e facilitare l'emissione di servizi di programmi televisivi potenzialmente ricevibili nel territorio di Stati diversi da quello di provenienza della parte emittente.

La cooperazione “oltre i confini”, in materia di comunicazione come in ogni altro settore, può svolgersi su un piano esclusivamente privatistico, e dunque tra persone fisiche o giuridiche non legate alle istituzioni pubbliche statali o sub-statali;

(*) Il presente contributo riproduce, con l'aggiunta di alcune annotazioni a margine e di alcuni riferimenti bibliografici, il testo di un intervento proposto al convegno “Comunicazione concorrente tra Stato e Regioni”, svoltosi a Udine il 27 novembre 2006.

(1) Il convegno, intitolato “Comunicare oltre le frontiere”, si è tenuto a Gorizia il 19-20 novembre 2004.

in questo caso la cooperazione sarà assoggettata alle norme nazionali, internazionali e comunitarie che eventualmente regolano le attività di comunicazione e, più in generale, i rapporti economici fra soggetti appartenenti ad ordinamenti nazionali diversi. Quando, invece, l'attività transfrontaliera vede il coinvolgimento di enti statali o territoriali, occorre chiedersi se, ed entro quali limiti, questi ultimi possano assumere impegni "internazionali", e per rispondere a questo interrogativo è – almeno nel caso italiano – necessario esaminare la disciplina costituzionale di riferimento. Si rendono dunque opportune – in un incontro che vede quale tema principale di discussione l'ordinamento della comunicazione come materia attribuita alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ma che non vuole trascurare la problematica delle relazioni transfrontaliere degli enti territoriali proprio alla luce del riconoscimento della competenza legislativa in questa materia – alcune "premesse" di diritto costituzionale aventi ad oggetto il cd. "potere estero" delle Regioni, cioè il potere degli enti territoriali di concludere accordi internazionali con altri Stati o con enti territoriali interni ad altri Stati.

Al riguardo, la riforma del Titolo V della Costituzione ha certamente introdotto alcune novità, per quanto sia inevitabile riscontrare – pur senza pretesa di particolare approfondimento – che le potenzialità offerte del testo del nuovo art. 117 Cost. non sono state sviluppate in tutta la loro pienezza dalla legge di attuazione (l. n. 131 del 2003, cd. "legge La Loggia"). Le novità, inoltre, non interessano soltanto la posizione delle Regioni ordinarie, ma si estendono anche alle Regioni a Statuto speciale, obbligando gli interpreti a conciliare le innovazioni apportate alla disciplina costituzionale ed implementate dalla legge n. 131 cit. con il regime di autonomia differenziata che ancora si fonda sugli statuti speciali e sulle loro norme di attuazione.

Non saranno esaminati, in questa sede, gli aspetti delle relazioni internazionali e della cooperazione transfrontaliera connessi all'appartenenza dei soggetti cooperanti all'Unione europea; dunque, non si prenderà posizione sul ruolo delle Regioni nella formazione ed attuazione del diritto comunitario, ricono-

scendo – sulla scorta delle analisi più recenti proposte dalla dottrina – la sempre maggiore autonomia delle due dimensioni coinvolte (internazionale e comunitaria) e limitando il discorso ai soli profili attinenti agli accordi internazionali ⁽²⁾. Del resto, che la dimensione comunitaria non sia riconducibile alla materia *lato sensu* internazionale, neppure quando essa involge quei rapporti di tipo transfrontaliero che in questa sede più ci interessano, lo ha confermato la stessa Corte costituzionale: la quale, con sentenza n. 258 del 2004 ha respinto un ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dal presidente del Consiglio contro la Provincia autonoma di Bolzano e le regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto, ritenendo legittima la sottoscrizione, da parte degli enti territoriali resistenti, di un accordo con i *Länder* austriaci Carinzia, Salisburgo e Tirolo in esecuzione del programma comunitario “Interreg III A, Italia-Austria” senza la preventiva intesa con il Governo. Nella motivazione della sentenza si sottolinea che l’accordo in questione è “chiaramente e strettamente finalizzato a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera”; di talché esso si sottrae alla censura di violazione della riserva di competenza statale in materia di politica estera ed all’applicazione della disciplina dettata dalla legge n. 948 del 1984 in materia di cooperazione transfrontaliera ⁽³⁾.

(2) Sulla differenziazione tra ruolo internazionale e ruolo comunitario delle Regioni si rinvia alle considerazioni di P. CARETTI, *Potere estero e “ruolo comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 555 ss.; nonché allo studio di P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, 1/2006, p. 45 ss., cui si farà più volte riferimento nel corso di questo contributo. Ma già M. CARTABIA, *La cooperazione transfrontaliera delle regioni e delle province autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Riv. trim. dir. pubbl. com.* 1998, p. 214, ad esempio, prospettava la possibilità di applicare le norme dedicate alle attività svolte dalle singole Regioni nei confronti delle istituzioni comunitarie alle medesime attività qualora svolte in forma di cooperazione transfrontaliera, svincolando tali condotte “dalla necessità della interposizione governativa”.

(3) Inducendo la dottrina (così R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il “potere estero” delle Regioni e delle Province autonome*, in www.federalismi.it, p. 13) ad affermare che la sentenza citata riconosce “l’assoluta soggettività della *soggettività comunitaria* di regioni e province autonome”, nel momento in cui siano coinvolte nel processo esecutivo di iniziative configurate in norme comunitarie in vigore ...”.

2. *Potere estero e cooperazione transfrontaliera prima della riforma del Titolo V*

E' del tutto ovvio che la comprensione di ciò che è “nuovo” in materia di rapporti internazionali delle Regioni non può che presupporre un rapido esame della situazione previgente; riguardo alla quale sarebbe improprio ragionare in termini di “disciplina costituzionale”, perché nel testo della Costituzione *ante* 2001, come è noto, non vi era alcun riferimento al potere estero delle Regioni. In mancanza di riferimenti costituzionali, e nella limitatezza della disciplina dettata dalla legislazione ordinaria, largo spazio si è ritagliata la giurisprudenza costituzionale, punto di riferimento per ogni tentativo di sistemazione della materia ⁽⁴⁾.

La pronuncia più rilevante in tale ambito è certamente la sentenza n. 179 del 1987, che non a caso continua ad essere invocata come precedente anche dalla giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V. Richiamata l'esclusiva spettanza allo Stato della funzione d'indirizzo nella politica estera, il giudice costituzionale ammetteva deroghe a questo principio generale, circoscritte a pochissime fattispecie e non suscettibili di interpretazione estensiva. Le deroghe alla riserva esclusiva in capo allo Stato si concretavano nella possibilità, per le Regioni, di svolgere attività promozionali all'estero previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi da questo determinati; nella stipulazione di accordi di cooperazione transfrontaliera, subordinati all'esistenza di una previa convenzione bilaterale “di copertura” da parte dello Stato; nelle attività consentite nell'ambito delle organizzazioni europee; nonché nelle cd. attività di mero rilievo internazionale: espressione, questa, coniata dalla dottrina, e riferita ad attività di studio o di scambio di informazioni con enti esteri statali ovvero interstatali, di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso cultu-

(4) Come è noto, solo con l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 il principio della riserva esclusiva statale in materia di politica estera conosce un primo temperamento, mediante la previsione della possibilità per le Regioni di intraprendere attività promozionali all'estero previa intesa con il Governo.

rale o economico in ambito locale, ovvero a dichiarazioni unilaterali di intenti non comportanti obblighi in capo allo Stato ⁽⁵⁾.

I principi enunciati dalla Corte venivano razionalizzati prima nel d.P.C.M. 11 marzo 1980, e successivamente – con una disciplina della cui vigenza oggi si dubita – nel d.P.R. 31 marzo 1994, recante “atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome”: nel ribadire l'elenco delle attività consentite agli enti territoriali nel settore dei rapporti internazionali, il provvedimento governativo si curava di disciplinare aspetti procedurali, subordinando ad una previa intesa con il Governo le attività promozionali – sulla base di un programma redatto annualmente, e suscettibile di approvazione mediante silenzio assenso del Ministro preposto al Dipartimento per gli affari regionali – e ad una preventiva comunicazione al Dipartimento le attività di mero rilievo internazionale; venivano invece esentate da ogni formalità le attività di studio, le partecipazioni a conferenze, gli scambi di notizie, le visite di cortesia in ambito europeo, le attività esecutive di accordi di collaborazione transfrontaliera.

Riguardo a quest'ultima, la disciplina fondamentale era stata dettata dalla già citata legge n. 948 del 1984 di esecuzione della Convenzione di Madrid, sottoscritta nel quadro del Consiglio d'Europa il 21 maggio 1980. Sinteticamente, la legge individuava nelle regioni, nelle province, nei comuni, nelle comunità montane e nei consorzi comunali e provinciali i soggetti abilitati a stipulare accordi ed intese di cooperazione transfrontaliera, previa intesa con il Governo; peraltro, la conclusione di accordi ed intese era subordinata alla previa stipulazione da parte dello Stato italiano di accordi bilaterali con gli Stati confinanti (i cd. accordi “di copertura”) ⁽⁶⁾.

Il procedimento prefigurato dalla legge n. 948 cit. è farragi-

(5) Tale ultima categoria di attività è definibile, probabilmente, solo in via residuale, o in negativo, come rileva R. BIN, *Attività di “mero rilievo internazionale”, attività “promozionali” e attività di “rilievo comunitario”*, in *Le Regioni* 1993, p. 1322.

(6) Per un primissimo approfondimento sulla problematica della cooperazione transfrontaliera si può rinviare al contributo di N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in *Le Regioni* 1989, p. 995 ss.

noso e, in definitiva, non particolarmente premiante per quanto attiene la posizione degli enti territoriali rispetto alla disciplina generale delle attività internazionali dettata dal d.P.R. del 1994, anche se esso consente quantomeno un'autonoma configurazione della disciplina della cooperazione transfrontaliera rispetto alle categorie delle attività promozionali e di mero rilievo internazionale ⁽⁷⁾. Sul piano applicativo, gli ambiti nei quali la cooperazione transfrontaliera in attuazione della legge n. 948 cit. appare aver raggiunto un certo grado di consolidamento riguardano i rapporti tra la Regione Valle d'Aosta, Francia ed il Cantone svizzero Vallese da un lato, e tra le province autonome di Trento e Bolzano e i Lander austriaci del Tirolo e della Carinzia, dall'altro ⁽⁸⁾; le forme di cooperazione prescelte hanno dovuto allinearsi alla disciplina costituzionale del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, sicché non può sorprendere che siano state le Regioni autonome a trarne maggiore profitto ⁽⁹⁾.

A completare questo quadro riassuntivo, si dovrebbe ricordare che, rispettivamente nel 1995 e nel 1998, sono stati approvati e sottoposti alla firma degli stati membri del Consiglio d'Europa due protocolli alla convenzione di Madrid, che ampliano le possibilità degli enti territoriali e locali di concludere accordi di cooperazione transfrontaliera, sia consentendo la costituzione di organismi con o senza personalità giuridica di diritto pubblico o privato, sia ammettendo forme di cooperazione tra enti non confinanti. I due protocolli, tuttavia, non sono ancora entrati in vigore in Italia, e in ogni caso non è scontato che

(7) Sulla configurabilità autonoma della categoria della cooperazione transfrontaliera cfr., fra gli altri, D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Padova, Cedam, 2004, pp. 81-83.

(8) Relativamente ai quali è intervenuto un accordo bilaterale di copertura tra Italia e Austria, siglato in data 27 gennaio 1993, un accordo tra Italia e Svizzera concluso in data 24 febbraio 1993, ed un accordo tra Italia e Francia concluso il 26 novembre 1993; accordi tutti ratificati con legge ed entrati in vigore nel 1995.

(9) Se non altro, l'entrata in vigore della Convenzione di Madrid ha avuto il merito di introdurre una prima sistemazione giuridica della materia, giacché le forme di collaborazione transfrontaliera preesistenti (si pensi, ad esempio, alla Comunità di lavoro Alpe-Adria) erano il frutto di intese che la dottrina (cfr. ancora N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, cit., p. 997), collocava nell'ambito del *soft law*.

la loro attuazione nel nostro ordinamento debba comportare un superamento del sistema degli accordi di copertura previsto dalla legge del 1984.

Per quanto concerne la posizione delle Regioni a Statuto speciale, è stato giustamente osservato che, pur a fronte di possibili elementi – rinvenibili nel testo degli Statuti, o comunque ricavabili dalla stessa *ratio* giustificativa della attribuzione di una autonomia differenziata a talune Regioni – che avrebbero potuto collegare la specialità regionale alla dimensione dei rapporti internazionali, si è viceversa registrato “un sostanziale appiattimento delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie”⁽¹⁰⁾. In buona sostanza, la tesi della esclusiva spettanza allo Stato di ogni competenza in materia di politica estera ha conosciuto un’applicazione pacificamente estesa anche alle Regioni a Statuto speciale, e la Corte costituzionale, sulla stessa linea, non ha differenziato le Regioni autonome quanto alla soggezione alla disciplina dettata degli atti governativi di indirizzo e coordinamento dapprima citati, quale portato del riconoscimento anche a queste Regioni della possibilità di porre in essere attività promozionali all’estero e di mero rilievo promozionale.

3. *Il potere estero nella legge di attuazione della riforma*

Se quelle appena delineate rappresentano le coordinate di riferimento per un’analisi della situazione *ante* riforma costituzionale, è facile comprendere quali aspettative potesse suscitare la formulazione del nuovo articolo 117 Cost.: il quale oggi, pur riservando allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di “politica estera” e di relazioni internazionali dello Stato medesimo, riconosce alle Regioni una potestà legislativa concorrente in materia di “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; consente a Regioni (e Province autonome) di partecipare alla formazione ed al recepimento degli atti normativi comunitari; e soprattutto, per quanto qui interessa, attribui-

(10) Così P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, cit., p. 56.

sce agli enti territoriali, nelle materie di loro competenza, la possibilità di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato “nei casi e con le forme disciplinate dalle leggi dello Stato”⁽¹¹⁾.

Il riconoscimento costituzionale del potere estero delle Regioni – ordinarie e speciali, in virtù della nota clausola contemplata dall’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – non sembrerebbe limitarsi, dunque, alla novazione della fonte della relativa disciplina, ma sarebbe foriero di rilevanti novità sostanziali: basti pensare all’attribuzione della potestà legislativa in materia di rapporti internazionali, e ovviamente alla possibilità di concludere accordi con altri Stati ed intese con enti territoriali interni; accordi ed intese ulteriormente rafforzati dalla previsione generale di cui al primo comma dell’art. 117 cit., che impone anche allo Stato, nell’esercizio della potestà legislativa, il limite dei rapporti internazionali, e conseguentemente obbligherebbe il legislatore statale a rispettare il contenuto di accordi ed intese sottoscritti dalle Regioni⁽¹²⁾.

Se non che, i principi costituzionali menzionati sono stati declinati nella legge di attuazione n. 131 del 2003 in modi e forme largamente riduttivi degli spazi di autonomia degli enti territoriali⁽¹³⁾. L’art. 1 della legge La Loggia, anzitutto, ricono-

(11) Sicché, come osserva P. CARETTI, *Potere estero e “ruolo comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione* cit., p. 563, la Costituzione oggi riconoscerebbe un vero e proprio *treaty-making power* regionale.

(12) Sulle possibili ipotesi di interferenza tra accordi internazionali delle Regioni e norme di legge statale v. le considerazioni di A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e “potere estero” delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)* in *www.giurcost.org*, p. 14. V. inoltre, per la tesi secondo la quale gli accordi internazionali stipulati dalle Regioni vincolerebbero anche il legislatore statale, restringendone la competenza, E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale* 2001, p. 921 ss.; dello stesso autore, più in particolare sui livelli di interferenza tra *treaty making power* e competenze normative interne di Stato e Regioni, v. *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in questa *Rivista* 1.2002, p. 13 ss.

(13) Cfr., a titolo esemplificativo, L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, in (a cura di) G. FALCON, *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 133, secondo la quale i “momenti di apertura costituzionale verso un effettivo potere estero delle Regioni” vengono circondati da “limiti legislativi ... così incisivi da far dubitare di una effettiva potestà regionale in materia”. Ovviamente, il precetto costituzionale poteva prestarsi

sce ai soli trattati internazionali – oltre che alle consuetudini internazionali *ex art. 10 Cost.* ed agli accordi di limitazione della sovranità *ex art. 11 Cost.* – l’effetto di vincolare la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. E che la terminologia adoperata dal legislatore di attuazione (“trattati”, e non “accordi” o “intese”) abbia un rilievo lo si comprende leggendo l’art. 6 della legge, allorquando il possibile contenuto degli accordi e delle intese concluse dagli enti territoriali viene specificato nei termini che si possono così riassumere come segue.

Per quanto concerne le intese tra Regioni o Province autonome ed enti territoriali interni ad altri stati (nuovamente assoggettate a comunicazione, prima della firma, al Dipartimento per gli affari regionali e al Ministero degli affari esteri, che possono formulare osservazioni entro il termine perentorio di trenta giorni), esse possono essere finalizzate a favorire lo sviluppo economico, sociale o culturale, o a realizzare attività di mero rilievo internazionale; ma in nessun caso da tali atti possono derivare obblighi od oneri finanziari per lo Stato. D’altro canto, gli accordi con altri Stati dovranno avere soltanto carattere esecutivo ed applicativo di accordi internazionali già vigenti, o natura tecnico-amministrativa, o infine natura programmatica (e dovranno esser preordinati, in questo ultimo caso a favorire lo sviluppo economico, sociale o culturale). Per gli accordi valgono i limiti della Costituzione, degli obblighi internazionali e comunitari, ma anche i limiti derivanti dalle linee e dagli indirizzi di politica estera, oltre ai principi fondamentali dettati dalle leggi statali quando qualora gli accordi riguardino materie enumerate dal comma terzo dell’art. 117 Cost.

Se, per completare il quadro, si aggiungono alle prescrizioni riguardanti il contenuto degli accordi i vincoli di procedura dettati dall’art. 6 della legge La Loggia, non si potrà che ricavare

a letture fortemente differenziate tra loro, sino al punto da suggerire al legislatore di attuazione una soluzione secondo la quale alle Regioni sarebbero state affidate soltanto funzioni preparatorie degli accordi internazionali; v., al riguardo, le osservazioni di A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione europea*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 150-153.

l'impressione di una forte analogia con la disciplina previgente: non con riferimento alla possibilità stessa di concludere accordi internazionali – che prima non godeva di un riconoscimento a titolo generale – ma con riguardo ai poteri di ingerenza dello Stato. Poteri esercitabili sia nella fase delle negoziazioni preliminari alla stipula, sia nelle fase immediatamente antecedente alla sottoscrizione; sia, infine, in ogni momento nel quale il Ministro degli esteri ravvisi questioni di opportunità derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato. Poteri certamente necessari, nella prospettiva della unità e della coerenza della politica estera statale, ma codificati da una disciplina che non sembra aver tenuto in particolare conto la posizione degli enti territoriali ⁽¹⁴⁾.

4. *Potere estero delle Regioni e politica estera dello Stato nella prima giurisprudenza post riforma*

Può stupire, giusta quanto appena precisato, che la prima giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V tenda a muoversi lungo una linea di continuità rispetto all'orientamento precedentemente manifestato? La domanda è retorica, tanto quanto la risposta negativa è scontata.

Espressione efficace del pensiero della Corte costituzionale

(14) Cfr. nuovamente L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, cit., p. 142, la quale esprime perplessità in ordine ai meccanismi procedurali delineati dal legislatore di attuazione, giacché, a stretto rigore, “la Carta fondamentale riconosce alle Regioni il potere di *concludere accordi* e non di chiedere al potere centrale l'autorizzazione a concludere accordi”. In termini ancor più netti P. CARETTI, *Potere estero e “ruolo comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 566, ricava l'impressione “che si sia pensato al potere estero delle Regioni come ad un'attività svolta in definitiva in nome e per conto dello Stato (di cui si dà per scontata la perdurante competenza a stipulare trattati internazionali nelle materie di competenza regionale) quasi che la Regione operasse in veste di mero terminale degli organi centrali del medesimo con un margine di discrezionalità ben altrimenti limitato dalla sola politica estera”. Sulla stessa linea F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in questa *Rivista*, 5.2002, pp. 728-729, che tuttavia, muovendo da una prospettiva comparativa, ritiene inevitabile questa soluzione, in quanto “anche negli altri ordinamenti in cui si riconosce un potere internazionale delle Regioni, questo è esercitabile solo in quanto e nella misura in cui ciò sia condiviso dallo Stato”.

in ordine alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni nella materia internazionale è certamente la sentenza n. 238 del 2004, con la quale il giudice costituzionale si è pronunciato proprio sull'art. 6 della legge La Loggia, enunciando i seguenti principi:

- la novità introdotta dalla riforma costituzionale è il riconoscimento di un potere estero alle Regioni, che deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera;

- le disposizioni dell'art. 6 l. cit. consentono, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 117, nono comma della Costituzione, di stabilire "casi" e "forme" della conclusione di accordi ed intese in ambito internazionale da parte delle Regioni;

- le procedure dettate dallo stesso art. 6 – nel consentire allo Stato di indicare principi e criteri che le Regioni debbono seguire nella conduzione dei negoziati, di sollevare questioni di opportunità sul contenuto degli accordi, di formulare criteri ed osservazioni sulle attività regionali di attuazione degli accordi internazionali e di stipulazione di intese con enti territoriali interni ad altri Stati – sono finalizzate alla salvaguardia delle linee di politica estera nazionale, e si sottraggono a censure di illegittimità costituzionale.

Le ricadute di questa pronuncia per quanto attiene alla definizione della politica estera ed al riparto di competenze tra Stato e Regioni sono già state bene illustrate da chi ha evidenziato come la potestà legislativa dello Stato in tema di politica estera sia in grado di erodere in ogni settore la competenza legislativa regionale, e nel contempo come tale competenza non sia configurabile come "materia" in senso stretto, senza che neppure le categorie concettuali e i meccanismi di razionalizzazione del riparto di competenze introdotti da dottrina e giurisprudenza (il riferimento è, rispettivamente, alle cd. materie trasversali ed all'attrazione in sussidiarietà) consentano di delineare in modo soddisfacente questo ambito di esplicazione del potere statale⁽¹⁵⁾.

(15) Sul punto v. ancora l'approfondita analisi di P. GIANGASPERO, *Specialità regio-*

La linea della continuità, inoltre, è seguita dalla Corte anche con riguardo ad una seconda tipologia di interventi (seconda rispetto alla cooperazione transfrontaliera) con riguardo ai quali, anche in passato, erano state ammesse limitate deroghe alla riserva esclusiva statale in materia di politica estera: il riferimento è alla c.d. cooperazione allo sviluppo, codificata dalla legge n. 49 del 1987, che attribuiva alle Regioni ed agli enti locali funzioni propositive e di collaborazione nella esecuzione delle attività di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

Anche qui, la severità con la quale il giudice costituzionale valutava – *ante* riforma costituzionale – le iniziative del legislatore regionale non ha conosciuto cedimenti, e risulta anzi rafforzata dall'esplicita previsione della politica estera quale materia di potestà legislativa esclusiva statale; senza che vi sia distinzione, per inciso, tra la posizione delle Regioni ordinarie e le Regioni a Statuto speciale. Così, se soltanto la genericità delle censure prospettate nel ricorso della Presidenza del Consiglio ha evitato la declaratoria di incostituzionalità di talune disposizioni di una legge della Regione Emilia-Romagna (Corte cost., sent. n. 360 del 2005), diversa sorte ha avuto una legge della Provincia di Trento, recentemente sanzionata dalla Corte (sentenza n. 211 del 2006) nella misura in cui attribuisce alla Provincia un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza, nonché dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Provincia, e nella misura in cui essa implica l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati ad offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni ed agli Stati beneficiari, così invadendo il campo della cooperazione internazionale. In questa pronuncia il concetto di politica estera viene distinto rispetto al concetto di rapporti internazionali, e riferito alla "attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo"; espressione, questa, generica nella forma, ma idonea, nel caso esaminato dalla Corte, ad attrarre tutto il settore della cooperazione allo sviluppo alla po-

nale e rapporti internazionali, cit., in particolare pp. 65-73.

litica estera, con l'effetto di irrigidire ulteriormente il riparto di competenze in danno degli enti territoriali ⁽¹⁶⁾.

5. Conclusioni: novità e prospettive, con uno sguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia

Se le considerazioni che precedono sembrano favorire conclusioni alquanto pessimistiche in ordine alla configurazione del potere estero delle Regioni, non si dovrebbero tuttavia disconoscere gli elementi di novità che persino dalle prudenti opzioni sviluppate dal legislatore di attuazione si possono desumere, e che si possono compendiare nelle osservazioni che seguono. Anzitutto – e si tratta dell'elemento concettualmente più importante, che per ciò solo meriterebbe una trattazione separata – il riconoscimento costituzionale del potere estero, ancor prima di ogni approfondimento sulla concreta estensione del medesimo, sembra esprimere una scelta non reversibile, in quanto collegata alla applicazione dei principi fondamentali espressi dall'art. 5 della Costituzione.

Ma anche a prescindere da questo assunto, l'enunciazione costituzionale consente, direi quasi obbliga l'interprete a distaccarsi dall'impostazione secondo la quale i rapporti internazionali pertengono allo Stato, salve le eccezioni "ottriate" e ben circoscritte (cooperazione transfrontaliera, cooperazione allo sviluppo, attività promozionali e di mero rilievo internaziona-

(16) Secondo R. DONDI, *La legislazione regionale a favore degli emigrati*, in questa *Rivista*, Supplemento 3.2006, p. 31, la pronuncia citata avrebbe fornito un innovativo orientamento interpretativo circa l'inquadramento della materia della cooperazione internazionale. L'opinione è condivisibile se ed in quanto potesse prospettarsi – come pareva astrattamente possibile – che con la riforma del Titolo V la materia fosse stata attratta al settore dei rapporti internazionali. Viceversa, il raffronto con l'orientamento giurisprudenziale ante riforma non pare evidenziare elementi di novità, se si pensa, ad esempio, che già con sentenza n. 53 del 1996 la Corte censurava alcune disposizioni di una legge della Regione Valle d'Aosta richiamando i limiti, dettati dalla legge nazionale n. 49 del 1987, "che in relazione alla natura della materia regolata e alla sua incidenza in uno dei settori della politica estera riservata allo Stato, esigono un'osservanza rigorosa da parte delle Regioni e degli altri soggetti di autonomia".

le). Il che significa, ad esempio, che ogni valutazione di compatibilità della legge n. 948/1984 di esecuzione della Convenzione di Madrid con il nuovo assetto costituzionale e con il sistema prefigurato dalla legge n. 131 del 2003 non può che essere influenzata dal presupposto di partenza: la legge era stata concepita come eccezione ad una regola, ma oggi essa non costituisce un'eccezione, e al più rappresenta una delle modalità di attuazione dell'art. 117, comma nono della Costituzione, in quanto essa sia idonea a disciplinare alcuni fra i "casi" e le "forme" nei quali le Regioni siano abilitate a concludere accordi ed intese in ambito internazionale, senza la pretesa di porsi quale disciplina esclusiva dei rapporti di cooperazione transfrontaliera.

Conseguentemente, rendendo effettivo il *favor* oggi manifestato dalla Costituzione nei confronti delle relazioni internazionali degli enti territoriali, si potrebbe avanzare un'interpretazione secondo la quale le Regioni e le Province autonome potranno concludere accordi di cooperazione transfrontaliera anche in assenza di un accordo bilaterale di copertura siglato dallo Stato, purché gli accordi rientrino tra le tipologie contemplate dall'art. 6 della legge La Loggia⁽¹⁷⁾. Si potrebbe poi ipotizzare, come risulterebbe dalle prime applicazioni successive alla legge n. 131 cit., che le intese stipulate ai sensi della legge del 1984 possano essere assoggettate al meccanismo di silenzio-assenso di cui all'art. 6, comma secondo della legge la Loggia ai fini del raggiungimento della "previa intesa col Governo": condizione, questa, imposta dalla legge di attuazione della Convenzione di Madrid ma non disciplinata sotto il profilo procedimentale dalla legge stessa⁽¹⁸⁾. Più dubbia è la possibilità di esercizio dei poteri di ingerenza "in qualsiasi momento" da parte dello Stato

(17) Opinione, questa, espressa anche da D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, cit., p. 86.

(18) Si veda, ad esempio, la deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 4164 del 28 dicembre 2006, con la quale si delibera l'approvazione di un protocollo trilaterale di collaborazione tra le Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia ed il Land austriaco della Carinzia: espliciti, nelle premesse della delibera, sono i richiami alla legge n. 948 del 1984, all'accordo bilaterale italo-austriaco ma anche, per quanto attiene alla intesa con il Governo, all'art. 6, comma secondo della legge n. 131 del 2003.

(ammessi, come ricordato, dallo stesso art. 6 cit.), in ragione della specialità della legge n. 948 e della doppia possibilità di valutazione che lo Stato è chiamato a compiere, in sede di sottoscrizione dell'accordo di copertura e in sede di intesa con l'ente territoriale interessato. Quanto alla eventualità che le Regioni si sostituiscano allo Stato persino nella stipulazione degli accordi di copertura, essa rappresenta un'ipotesi su cui sembra inutile interrogarsi, perché in ogni caso tali accordi non potrebbero eccedere i limiti di contenuto previsti nella legge n. 131 del 2003 ⁽¹⁹⁾.

Riguardo a questi limiti, infine, varrebbe la pena soffermarsi sulla loro effettiva portata, perché si potrebbero forse ricavare indicazioni non così pregiudizievoli per la posizione degli enti territoriali. Fra le categorie enumerate dall'art. 6 cit., non dovrebbero essere disconosciute le potenzialità applicative degli accordi tecnico-amministrativi, ma la categoria meno "preclusiva" è quella degli accordi programmatici: è vero che essi sono condizionati al rispetto dei principi fondamentali delle leggi statali nelle materie di legislazione concorrente, ma per dare un senso alla previsione legislativa si potrebbe ipotizzare che gli adempimenti inclusi nel "programma" che forma oggetto dell'accordo superino il carattere soltanto unilaterale che sovente contraddistingueva le iniziative di mero rilievo internazionale. Ciò consentirebbe – per tornare, ad esempio, alla materia dalla quale avevano preso avvio queste riflessioni – la stipulazione di un accordo programmatico tra una Regione ed un ente territoriale interno ad uno Stato confinante per la realizzazione di una televisione transfrontaliera, così superando o almeno attenuando un sistema di preclusioni nel quale la nota e ormai lontana sentenza n. 225 del 1974 della Corte costituzionale, che si era soltanto limitata a liberalizzare la passiva diffusione nel territorio nazionale di programmi trasmessi dall'estero, rappre-

(19) Si tratta di un'ipotesi che D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale* cit., p. 85, non esclude a priori, ma che ad avviso di chi scrive sembrerebbe contrastare, almeno ad una primissima analisi, con la "dualità" Stato-Regioni che il sistema della legge n. 948 cit., delineando la scansione procedimentale accordo di copertura-accordo di cooperazione, lascerebbe presupporre.

sentà ancora oggi un precedente di riferimento.

Tutte queste considerazioni, beninteso, sono riferibili sia alle Regioni ordinarie che alle Regioni a Statuto speciale, nel senso che a queste ultime dovrebbero giovare *almeno* delle possibilità offerte in linea generale dall'art. 6 della legge n. 131 del 2003. Ma il quadro della disciplina dei rapporti internazionali delle Regioni autonome non sarebbe completo se non fossero prese in considerazione talune leggi già vigenti che interessano le attività internazionali poste in essere da alcune Regioni (è il caso, ad esempio, della l. n. 19 del 1991, dedicata, tra l'altro, alle attività economiche ed alla cooperazione internazionale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e se non si considerasse la possibilità di includere nei decreti di attuazione degli statuti speciali norme dedicate alle attività internazionali; una possibilità che l'art. 11 della stessa legge La Loggia prevede espressamente, ma che discenderebbe comunque dalla sola presenza negli statuti di norme e principi dedicati alla materia in esame, senza necessità di interposizione della legge ordinaria, stante la qualificazione di fonte a competenza riservata che comunemente si riconosce ai decreti di attuazione statutaria⁽²⁰⁾.

Vale la pena ricordare, ad esempio, che – ancora con riguardo al tema della telecomunicazione – proprio le norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige hanno consentito alla Provincia autonoma di Bolzano di istituire reti televisive per la ricezione di programmi esteri, affidate in gestione ad una azienda speciale regionale, e di stipulare gli accordi all'uopo necessari con gli organismi radiotelevisivi esteri, pubblici e privati⁽²¹⁾; con una soluzione che, pur nella consa-

(20) Di questa disposizione, P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali* cit., pp. 76-77, propone una lettura compatibile con la competenza riservata ai decreti di attuazione; una lettura secondo la quale l'art. 11 della legge La Loggia esprimerebbe il principio secondo il quale le disposizioni del più volte menzionato art. 6 si applicherebbero alle Regioni autonome ma avrebbero carattere cedevole "rispetto a eventuali disposizioni di attuazione statutaria che disponessero diversamente".

(21) Il riferimento è all'art. 10 del d.P.R. 1 novembre 1973, n. 691, che ha abilitato la Provincia autonoma di Bolzano a realizzare e gestire una rete idonea a consentire la ricezione contemporanea nel territorio della provincia delle radiodiffusioni sonore e visive emesse da organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina,

pevolezza della peculiarità del contesto sociale ed istituzionale alto-atesino, potrebbe essere esportabile in altre Regioni autonome.

Inevitabilmente, il discorso conduce alla riforma degli Statuti di autonomia, alcuni dei quali sono oggi all'esame del Parlamento: per quanto concerne la Regione Friuli-Venezia Giulia il progetto di legge costituzionale di riforma dello Statuto dedica un autonomo "Capo" al potere estero, prendendo in considerazione sia le relazioni internazionali intese in senso generale, sia, più specificamente, le attività di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e internazionale ⁽²²⁾. Senza dare per scontato che il tentativo di riforma dello Statuto conosca un esito positivo, e pur tenendo conto che le disposizioni che qui interessano lasciano anche troppo spazio alla disciplina delle fonti secondarie (decreti legislativi di attuazione e legge statutaria) – sicché ogni giudizio potrebbe rivelarsi incompleto e prematuro – vi è da dire che la proposta di riforma sancisce il diritto della Regione di partecipare alla formazione degli accordi internazionali di interesse regionale, così marcando una sicura differenza rispetto alla posizione delle Regioni ordinarie, e non circoscrive a priori il contenuto degli accordi con altri Stati e delle intese con enti territoriali interni ad altri Stati. Così, se vi è ancora uno spazio per la "specialità" regionale, alla quale si è inclini a ritenere che la

sulla base di un piano di rete concordato con l'allora Ministero delle poste e telecomunicazioni, al quale spetta anche l'approvazione le condizioni concordate dalla Provincia e gli organismi radiotelevisivi esteri per la ricezione dei programmi. Per inciso, la disciplina in questione ha formato oggetto di esame da parte della Corte costituzionale: sia in sede di conflitto di attribuzioni, con sentenza n. 206 del 1985, con la quale è stato ritenuto legittimo il diniego opposto dal Ministero delle poste alla richiesta, avanzata dalla Provincia autonoma di Bolzano, volta alla approvazione del piano tecnico di una nuova rete televisiva per la ricezione e la ritrasmissione di programmi stranieri in lingua tedesca e ladina; sia nell'ambito di un giudizio in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri contro una legge provinciale (n. 6 del 2002) che, proprio in attuazione dell'art. 10 cit., prevedeva la possibilità per la Provincia di stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati, italiani e/o stranieri; giudizio deciso con sentenza n. 312 del 2003, che ha respinto le censure proposte dal ricorrente.

(22) Il progetto, rubricato al n. 519, è attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati per la prima lettura ai sensi del procedimento di cui all'art. 138 Cost.

riforma del Titolo V non abbia arrecato un particolare giovamento, coglie forse nel segno chi ritiene che il settore dei rapporti internazionali potrebbe prestarsi meglio di altri ambiti a rappresentarne una forma di espressione ⁽²³⁾.

(23) Cfr., per alcune osservazioni sulla proposta di riforma dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, ancora GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, cit., pp. 79-80.