



UN NUOVO RUOLO PER LE REGIONI IN MATERIA DI RAPPORTI INTERNAZIONALI?

di

Paola Bilancia

**Professore straordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università statale di Milano
(6 dicembre 2001)**

1. Alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione va riconsiderata la posizione che sembrano avere assunto le Regioni in tema di rapporti internazionali.

Sarebbe, d'altro canto, riduttivo interpretare la novella costituzionale attribuendole carattere meramente ricognitivo, ovvero facendo riferimento all'attuale intelaiatura dei rapporti Stato-Regione in materia d'attività di rilievo estero, di attività promozionale all'estero, di accordi di cooperazione transfrontaliera.

Se le Regioni non sembrano, secondo la dottrina corrente, dotate di soggettività internazionale, e solo lo Stato rimane il centro di imputazione della politica estera e dei rapporti internazionali, il nuovo titolo V della Costituzione, sembra tuttavia rivalutare, anzi, rivitalizzare il loro ruolo nelle attività internazionali.

Va, anzitutto, considerato che l'aver assoggettato legislatore statale e legislatore regionale al rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (art.117, I c.) ha formalmente posto sullo stesso piano le due legislazioni, rimarcando ulteriormente il principio della competenza come criterio ordinatore del sistema tra queste fonti e per le quali i suddetti vincoli sembrano assumere la configurazione di parametro di

legittimità.

L'aver, inoltre, attribuito alle Regioni competenza legislativa concorrente in materia di rapporti internazionali, commercio con l'estero, l'aver previsto, nelle materie di loro competenza, la possibilità di provvedere all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali e, soprattutto, la possibilità di concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altri Stati, consente loro di esercitare un incisivo potere estero, tale da dover ritenere che ad esse vengano riconosciute le qualificazioni necessarie perché gli accordi abbiano adeguato riconoscimento giuridico.

Questa nuova impostazione dei rapporti che implica, certamente, una diversa valutazione delle regioni in materia, pare configurare un rilevante mutamento di rotta, mutamento che segna, per altro, l'epilogo di un lungo processo di affermazione delle regioni nei rapporti di rilievo internazionale.

Questo percorso che è iniziato con lontane ormai nel tempo aperture concesse dal legislatore statale, è stato scandito dagli interventi della giurisprudenza della Corte costituzionale improntati, per lo più, a riaffermare il principio della leale collaborazione Stato Regioni anche in questi ambiti.

Si ricordi che il primo spazio di competenza regionale in materia internazionale attribuito dal legislatore ordinario si ebbe con il DPR 616 del 1977 in cui, pur ribadendosi la competenza dello Stato per le funzioni attinenti ai rapporti internazionali, si prevedeva, la possibilità di attività promozionali all'estero delle regioni, sia pure condizionate ad una previa intesa con il Governo e nell'ambito di atti di indirizzo e coordinamento.

La Corte costituzionale nell'87 (n.179/87) riconosceva, è vero, alle regioni la facoltà di mero svolgimento di attività promozionali all'estero, anche congiuntamente ad

altri organismi esteri, purché caratterizzati da finalità di studio e di acquisizione di informazioni (progresso culturale ed economico in ambito locale) e sempre fatta salva l'acquisizione di un consenso da parte del Governo. Si cominciava, però, da allora ad operare almeno un distinguo tra le attività inerenti ai rapporti internazionali in senso stretto, la cui competenze rimaneva saldamente nelle mani dello Stato, ed attività promozionali e di mero rilievo internazionale, per le quali si conosceva un'apertura in favore delle regioni, sia pure in termini ridotti.

Successivamente la Corte (n. 290/ 88) dichiarò illegittima una dichiarazione di intenti sottoscritta dalla Regione Sardegna con la Repubblica Ceca perché sottoscritta senza che fosse stato informato il Governo al fine di raggiungere un'intesa od un assenso. Su questa linea si continuò (nn.23/94 e 332/98) a ribadire che la mancanza di informativa al Governo ai fini di un'intesa e di un assenso sulle attività di promozione all'estero avrebbe potuto costituire motivo sufficiente per configurare una lesione della sfera di attribuzioni statali.

Ancora, nel '97, la Corte (nn.19 e 29/1997) dichiarava inammissibili le proposte di referendum abrogativo tese all'eliminazione della normativa statale che disponeva gli obblighi di previa intesa e di assenso per le attività di promozione all'estero delle regioni, ritenendo che la soppressione dell'intervento governativo in materia sarebbe stata in contrasto con il principio di leale collaborazione, ricavato dall'art.5 della Costituzione.

La Corte ribadiva, così, la necessità del rispetto delle procedure di consultazione e di cooperazione interistituzionale.

Né la distinzione operata dal D.P.R. 31 marzo 1994, mero atto di indirizzo governativo, sembrava apportare innovazioni significative in materia: in tale atto si puntualizzava la distinzione tra attività promozionali per lo sviluppo economico

sociale culturale, esercitabili dalle regioni previa intesa con il Governo, e le attività di mero rilievo internazionale (studio informazione, scambio di esperienze sulle rispettive discipline normative, visite di cortesia in area europea, rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla cooperazione interregionale transfrontaliera) per le quali non veniva richiesta alcuna formalità.

In quell'atto di indirizzo si specificava però che, per quanto attenesse a visite di cortesia in aria extraeuropea, gemellaggi, formulazioni di proposte e prospettazione di problemi di comuni interessi, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini di informazione sulle normazioni delle rispettive regioni, sarebbe stata sufficiente una semplice comunicazione al Dipartimento per gli affari regionali.

Il cosiddetto federalismo amministrativo, introdotto dalla L. 59 del '97, nel fissare precisi confini all'attività estera delle Regioni, escludeva dal conferimento ad esse di funzioni e compiti riconducibili agli affari esteri, al commercio con l'estero, alla cooperazione internazionale o ad attività promozionali di rilievo nazionale, che venivano esplicitamente riservati allo Stato.

La revisione del titolo V sembra configurare, quindi, un decisivo passo avanti per le Regioni in questo ambito, e non solo per quel che riguarda le attività promozionali o le attività di rilievo estero, quali erano state sempre classificate da legislatore e giurisprudenza costituzionale come uniche possibilità di intervento regionali in materia di rapporti internazionali.

Infatti, le previsioni del nuovo titolo V sembrano poter aprire nuovi spazi di intervento, in linea del resto con quanto previsto da altri ordinamenti costituzionali federali in Europa.

Si ricordi, infatti, che l'ordinamento federale tedesco riconosce ai Laender il potere di stipulare accordi con Stati esteri, nei limiti della propria competenza legislativa,

seppure previo consenso del governo federale (art. 32 comma 3 GG) oltre al più generale diritto di trasferire, con l'assenso del Governo federale, diritti di sovranità ad istituzioni di vicinato transfrontaliero (art. 24 c. 1 GG). Diversamente, ma pur sempre su questa linea, la Costituzione Belga consente che i Consigli della Comunità francese e fiamminga regolino con un decreto la cooperazione internazionale (compresa la conclusione di trattati) nelle materie culturali e dell'insegnamento (art. 127 Cost.).

2. Ora, ad una prima lettura del rinnovato testo costituzionale, il mutato quadro delle competenze regionali potrebbe consentire, ad esempio, il superamento, tramite interventi legislativi adeguati, della normativa relativa al dovere di informativa preventiva al Governo per le attività promozionali all'estero che la Regione volesse intraprendere nelle materie nelle quali ha competenza legislativa.

Se, infatti, si ritiene che la disciplina delle attività promozionali all'estero sia attinente ai rapporti internazionali delle Regioni (art. 117, 3° c.), materia di competenza legislativa concorrente, si potrebbe ritenere che l'obbligo di informativa relativa al Governo per il raggiungimento di un'intesa o di un assenso (anche se espresso nella forma del silenzio assenso) non rappresenti un principio fondamentale della legislazione dello Stato, su cui quindi una legge regionale potrebbe incidere.

Tanto più se l'attività promozionale viene ad essere considerata servente o ausiliaria rispetto ad altre competenze in materia di legislazione esclusiva, quali ad esempio, turismo o agricoltura.

Se, d'altra parte, il legislatore statale ribadisse la necessaria informativa al Governo al fine del raggiungimento di un'intesa o di un assenso, configurandola, ad

esempio, come strumento procedurale rientrante nelle misure per la tutela della concorrenza, materia di esclusiva competenza legislativa statale, questo rappresenterebbe un limite all'esercizio della competenza regionale in tema, non superabile neanche in materie di competenza esclusiva regionale.

Ancora, il legislatore statale, a seguito di una legge regionale che volesse superare la procedura prevista per le attività promozionali in materia di competenza concorrente, potrebbe intervenire nella determinazione di "principi" in tema di rapporti internazionali o in materia di commercio con l'estero (per quel che attiene le iniziative promozionali relative a questa materia) configurando la procedura dell'intesa o dell'assenso quale principio fondamentale, ad esempio, di un coordinamento delle attività promozionali all'estero.

In tal modo la tesi secondo la quale l'esercizio della competenza legislativa statale in determinate materie, tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, possa costituire ulteriori limiti trasversali per le materie di competenza del legislatore regionale, potrebbe essere rafforzata ed ampliata, dalla considerazione che anche nella determinazione dei principi di alcune materie di competenza concorrente (commercio con l'estero, rapporti internazionali delle regioni) il legislatore statale potrebbe incidere limitando l'esercizio della competenza legislativa regionale su altre materie.

3. Il nuovo titolo V della Costituzione ha innovato un altro aspetto della competenza regionale nell'ambito dei rapporti con l'estero, considerando la possibilità per le Regioni di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato nelle materie di loro competenza.

Questa previsione andrebbe, pertanto, valutata in una nuova ottica, non, quindi, considerando solo gli accordi di cooperazione transfrontaliera o di scambi culturali, già presenti e disciplinati nel nostro ordinamento, e che, in verità, non rivestono attualmente grande interesse, ma considerando la possibilità di sviluppare accordi Stato estero-Regione o intese Regione-enti territoriali substatuali esteri in tutte le materie di competenza regionale nell'alveo degli accordi internazionali.

Se la norma costituzionale in proposito contiene un'esplicita riserva di legge assoluta (...nei casi e con le forme stabilite da leggi dello Stato) sembra lecito chiedersi quale possa essere l'ambito di intervento del legislatore statale in materia, tenendo conto del complessivo mutato quadro dei rapporti tra Enti

Sarà certamente possibile per la legge statale scegliere se individuare la tipologia di accordi Regione-Stato estero possibili (l'art. 117, u.c. fa riferimento a "casi") ad esempio, facendo riferimento solo ad accordi di carattere tecnico, economico, culturale, o se rinunciare ad un'esplicita selezione di accordi consentiti, individuando, *a contrariis*, quei che limiti che implicitamente sono ricompresi o sono ricavabili da un'interpretazione sistematica del testo costituzionale e che, comunque, sono da considerare anche se non esplicitamente previsti.

Avendo ricordato in premessa come, sia per il legislatore statale sia per quello regionale valga il rispetto anche dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, e che allo Stato è anche attribuita competenza legislativa esclusiva in tema di politica estera e di rapporti internazionali ad esso facenti capo, sembra, a questo punto, impossibile per la Regione ipotizzare accordi con uno Stato estero o intese con enti territoriali di altro Stato che inficino sia gli obblighi internazionali assunti precedentemente, sia le più generali competenze statali in materia di politica estera.

In tale ambito deve essere, poi, posta particolare attenzione alle materie in cui si vengano ad ipotizzare accordi: se questi vertano in materia di competenza legislativa concorrente, infatti, la proposta di accordo dovrebbe essere in linea anche con i principi “determinati” dal legislatore statale in tale settore.

Per quanto attiene le “forme” che la legge dello Stato dovrebbe prevedere sia per le proposte di accordo che per quelle di intese con enti territoriali di altri Stati, si potrebbe ipotizzare, ad esempio, una fase di consultazione della Regione con il Ministero degli affari esteri, confermando così, ancora, l’attuazione del principio di leale collaborazione enucleato e fatto valere come elemento catalizzatore del sistema per i rapporti interistituzionali dalla Corte costituzionale. In particolare, si potrebbe ravvisare la necessità di un’intesa Governo- Regione in ordine alla determinazione di accordi che possano avere riflessi incisivi in materie di competenza statale.

Analogamente, si potrebbe prevedere la possibilità di informare la Farnesina della avvenuta stipula degli accordi, con la relativa comunicazione del testo.

Ed, infine, per quanto attiene alla fase ratificatoria di accordi e intese, potrebbe competere allo statuto regionale prevederne il procedimento, potendo rimanere questa decisione di competenza della singola regione, che prevederà in proposito tempi e modalità necessarie. Si può, per altro, ipotizzare per la procedura di ratifica (o, meglio, di autorizzazione) la previsione dell’ intervento di una legge regionale, strumento che consentirebbe anche un’attività di controllo sostanziale da parte di tutte le forze politiche presenti in Consiglio sull’operato della Giunta nei rapporti con Enti ed Istituzioni estere.

