



**ANCORA SULLE COMPETENZE DELLE REGIONI IN MATERIA  
DI RAPPORTI INTERNAZIONALI**

di

*Paola Bilancia*

*(Professore straordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università Statale di Milano)*

7 gennaio 2002

1. Sembra opportuno ritornare sul tema delle competenze regionali in materia di rapporti internazionali nel momento in cui si sta discutendo su come dare attuazione alla normativa del titolo V, laddove ad esempio, è prevista una riserva assoluta di legge in materia di accordi tra Regione e Stato estero o tra Regione ed Ente territoriale di altro Stato, ovvero, su quale procedura individuare per consentire a Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, di provvedere, nelle materie di loro competenza, all'esecuzione ed all'attuazione di accordi internazionali.

Su quest'ultimo argomento vale la pena rilevare che, se per un verso la Costituzione, all'art. 117, 5° comma, dispone che l'attuazione di accordi internazionali da parte di Regioni e Province autonome, e la sottoscrizione di intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, debba avvenire «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato», per altro verso, la stessa Carta, all'art. 117, 3° comma, stabilisce che rientri fra le materie di competenza legislativa concorrente Stato- Regioni, nelle quali com'è noto allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali, anche quella relativa ai «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» che copre,

evidentemente, non solo l'esecuzione/attuazione degli accordi internazionali, o la stipula delle intese con Enti sub-statali esteri, ma anche l'attività di mera promozione internazionale della Regione.

Si potrebbe dubitare, pertanto, che la fissazione di norme procedurali dettagliate (quali previsioni di oneri di comunicazione) nell'ambito di attività di mera promozione internazionale delle Regioni, rientri nella competenza del legislatore statale a definire i principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente.

L'art. 117, 5° comma Cost., infatti, dispone sì una riserva di legge assoluta a favore dello Stato nella definizione delle «procedure», ma soltanto per quanto riguarda l'attività di esecuzione/attuazione di accordi internazionali o di stipula di intese con Enti sub-statali esteri, sicché, almeno secondo un'interpretazione letterale della disposizione costituzionale, l'attività di mero rilievo internazionale della Regione, essendo esclusa da tale riserva di legge, dovrebbe rimanere compresa nel catalogo di materie di legislazione concorrente nelle quali lo Stato ha competenza legislativa soltanto ed esclusivamente per la definizione dei principi fondamentali e non per la normazione (anche di natura procedurale) di dettaglio.

Tali perplessità potrebbero in qualche modo essere superate solo ove si ritenga che oneri di comunicazione a favore del Ministero degli Esteri (e del Dipartimento per gli affari regionali) imposti alle Regioni nell'ambito della loro attività di mero rilievo internazionale non possano configurare meri «dettagli procedurali», bensì l'enucleazione di quel principio (fondamentale) di leale collaborazione ed informazione fra lo Stato e gli Enti territoriali che è meritevole di apprezzamento e tutela sia in un quadro generale di federalismo cooperativo, sia, in particolare, nell'oggettivamente delicato settore della politica estera che coinvolge l'Italia (complessivamente considerata) sulla scena internazionale.

2. Parrebbe, inoltre, restrittiva, un'interpretazione dell'ambito degli accordi possibili che non facesse riferimento ad una determinata tipizzazione di uso corrente (accordi economici, accordi culturali etc): sarebbe, forse, preferibile rinunciare ad un'esplicita selezione di accordi consentiti, individuando, *a contrariis*, quei 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.

Dubbi di costituzionalità potrebbero porsi in relazione a previsioni concernenti forme di valutazione dell'opportunità politica di un accordo - valutazione che per un verso coinvolgerebbe l'indirizzo

politico generale, e, per altro verso, inciderebbe sull'autonomia (politica) della Regione: ma, ove ipotizzata una simile possibilità, questa non potrebbe essere rimessa soltanto al Ministero degli Esteri e non al Consiglio dei Ministri, quale organo che determina la politica generale del Governo, e dovrebbe essere accompagnata una contestuale previsione di procedure che permettessero l'audizione della Regione interessata.

Occorre, inoltre, sgomberare il campo da un possibile riferimento per la stipula di accordi Regione- Stato estero alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata in Italia con la legge 12 febbraio 1974, n. 112.

Tale Convenzione, infatti, per un verso è inapplicabile alla fattispecie in esame e, per altro verso, quand'anche fosse applicabile, servirebbe ben a poco per risolvere il problema *de quo*.

Innanzitutto, la Convenzione non è applicabile in quanto essa, ai sensi dell'art. 1, si applica soltanto «ai trattati fra Stati» e l'espressione «trattato», ai sensi dell'art. 2 (rubricato «Termini impiegati»), «significa un accordo internazionale concluso in forma scritta fra Stati e disciplinato dal diritto internazionale»; inoltre, ai sensi dell'art. 3 (rubricato, significativamente «Accordi che non rientrano nell'ambito della presente Convenzione») è stabilito (pur con una formula *a contrariis*) che la Convenzione non si applica ad accordi conclusi fra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale.

Il combinato disposto degli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione, dimostra che la Convenzione stessa non potrebbe essere applicabile al caso di accordi conclusi fra Regione e Stato estero. In primo luogo, infatti, la Regione italiana non è uno Stato e, in secondo luogo, l'espressione «accordo» non è sinonimo, e non è fungibile, dell'espressione «trattato».

Il trattato, infatti, è la manifestazione di volontà consensuale, avente valore giuridico e rilievo internazionale, fra soggetti che sono tutti «Stati» (o Organizzazioni internazionali); l'accordo è la manifestazione di volontà consensuale, con valore giuridico, fra soggetti di cui almeno uno è uno «Stato»; l'intesa è la manifestazione di volontà consensuale, avente valore giuridico, fra soggetti di cui nessuno è uno «Stato».

La Convenzione, dunque, riguardando il diritto dei «trattati», non può essere applicata agli «accordi» che coinvolgono uno Stato e una Regione di altro Stato.

L'art. 3 della Convenzione stabilisce, tuttavia, che il fatto che la presente Convenzione non si applichi ad accordi internazionali conclusi fra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale non

pregiudica «l'applicazione a questi accordi di qualsivoglia regola posta dalla presente Convenzione e alla quale essi fossero sottoposti in virtù del diritto internazionale indipendentemente dalla detta Convenzione». Ma, come si anticipava, anche se la Convenzione fosse in qualche sua parte applicabile al caso di specie, essa servirebbe, comunque, a poco.

Relativamente ai poteri di firma, previsti dalla Convenzione, che sono quelli che qui interessano, la Convenzione stessa non individua tassativamente i soggetti che ne sono dotati, ma si limita ad introdurre una presunzione di dotazione, fra gli altri, in capo ai Ministri degli affari esteri (art. 7, comma 2, lettera a).

Dal momento che la Convenzione di Vienna non parrebbe applicabile alla fattispecie *de qua*, e quand'anche lo fosse in parte ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, non sarebbe di particolare ausilio per la soluzione del caso proposto, occorre rivolgere l'attenzione tanto alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (richiamate dall'art. 3 della Convenzione), quanto, e soprattutto, alla Costituzione (riformata). La stipula dell'accordo fra la Regione e lo Stato estero non sembrerebbe, pertanto, poter essere subordinata, al conferimento dei pieni poteri di firma da parte del Ministero degli Affari esteri (conferimento che dipende, a sua volta, dalla valutazione di opportunità politica, parametro quest'ultimo discrezionalissimo, e dall'accertamento della legittimità dell'accordo stesso).

Quel che si vuol sostenere, in buona sostanza, è che una previsione legislativa che colpisse con la nullità un accordo sottoscritto fra Regione e Stato estero in assenza del conferimento dei pieni poteri al Presidente regionale da parte del Ministro degli Esteri, presupporrebbe e implicherebbe che la Regione non possa concludere in nome proprio un accordo con uno Stato estero, ma che lo possa fare soltanto quale rappresentante, munito di delega, dello Stato italiano, in capo al quale resterebbero sia la titolarità - in generale - alla conclusione di tali tipi di accordi delle Regioni, sia - nello specifico - la responsabilità per l'inadempienza o la violazione da parte della Regione dell'accordo sottoscritto.

Ma tale presupposizione e implicazione sembrerebbe, *prima facie*, in contrasto con l'art. 117, 8° comma Cost. (letto sistematicamente con altre disposizioni costituzionali).

Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, si poteva trarre la conclusione (che è stata, infatti, tratta anche dalla Corte costituzionale, *in primis* nella sent. n° 170/1975) che alle Regioni fosse preclusa la formulazione di accordi con soggetti di altri ordinamenti, essendo questo un compito che spettava, in via esclusiva, agli organi dello Stato sovrano, eccezion fatta per quegli accordi rientranti nell'attività promozionale all'estero e altri tipi di attività consimile (quali la

cooperazione transfrontaliera), previo assenso governativo (cfr. art. 4 D.P.R. n° 616/1977, nonché Corte cost. sent. n° 179/1987 e, successivamente, D.P.R. 31 marzo 1994).

Ora, dalla esplicita previsione della possibilità per le Regioni di concludere accordi con uno Stato estero, seppure nei casi e secondo le procedure fissate dal legislatore statale, non sembrerebbe più possibile presumersi che la capacità di esprimere manifestazioni di volontà vincolanti rispetto a Stati esteri appartenga *in toto* allo Stato. Anzi, numerosi «indizi» contenuti nel nuovo testo del Titolo V della parte II della Costituzione fanno pensare che la Costituzione abbia voluto ripartire la potestà ad esprimere manifestazioni di volontà giuridicamente vincolanti verso Stati esteri fra lo Stato e le Regioni, entrambi quali «Enti» dei quali la Repubblica è costituita e nei quali essa si scompone (ex art. 114 Cost., nuovo testo).

- Un primo «indizio» è costituito dal fatto che, come si è visto, ai sensi dell'art. 117, 1° comma Cost., gli obblighi internazionali si impongono tanto al legislatore statale, quanto ai legislatori regionali, i quali quindi, di fronte alla sfera dei rapporti internazionali sono posti entrambi sul medesimo piano.

Non solo: la nuova formulazione dell'art. 117, 1° comma Cost. pare confortare l'interprete nella lettura dei rapporti fra ordinamento nazionale e ordinamento internazionale (e comunitario) in chiave «monistica», e di «integrazione» (fra il livello internazionale/comunitario e quello interno, vuoi statale, vuoi regionale), superandosi, così, il principio del «dualismo», e della «separazione» sostenuto, ancora di recente, dalla Corte costituzionale. Tant'è vero, che distinguendo fra vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni che derivano dalle limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 e vincoli che derivano dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, si potrebbe oggi ritenere che la «copertura costituzionale» della partecipazione dell'Italia all'Unione europea non debba più essere individuata nel combinato disposto fra le leggi di ratifica dei Trattati comunitari e l'art. 11 Cost., quanto piuttosto direttamente sul disposto dell'art. 117, 1° comma Cost.

Queste osservazioni non sono marginali, dal momento che - letto *a contrario* - l'art. 117, 1° comma Cost. può supportare la conclusione che pure i «rapporti» dell'Italia (complessivamente considerata) con la sfera internazionale non passino più solo e necessariamente per il tramite di organi dello Stato, ma che possano passare anche, beninteso con alcuni limiti, per il tramite di organi regionali.

- Un secondo «indizio» è costituito dal fatto che l'art. 117, 2° comma Cost. individua come materia di competenza esclusiva dello Stato solo i rapporti internazionali dello Stato stesso,

riservando alla competenza concorrente (nella quale il legislatore regionale gode, come s'è detto, della potestà legislativa di dettaglio) la materia dei rapporti internazionali delle Regioni.

Questi indizi appaiono portare tutti verso la medesima conclusione: che, cioè, la Costituzione preveda un ruolo internazionale e un potere estero propri dello Stato e un ruolo (e un potere estero?) proprio della Regione, che si esprimono in ambiti di materie diversi, a livelli diversi, in modo diverso, e con diversi limiti (pur essendo fra di loro coordinabili nei modi stabiliti dal legislatore statale).

In modo particolare, il legislatore costituzionale ha voluto

- limitare la soggettività delle Regioni verso i Paesi terzi a quelle manifestazioni di volontà che si esprimono negli accordi con altri Stati (e nelle intese con Enti sub-statali esteri), escludendo che essa possa esprimersi in trattati di diritto internazionale (regolati, come si è visto, sia dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, sia dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969).
- che la posizione e il ruolo sul piano internazionale delle Regioni fosse, altresì, limitato, dal punto di vista sostanziale ai «casi» stabiliti dalla legge dello Stato e, dal punto di vista procedurale, alle «forme» fissate dalle leggi statali.

In altre parole, alle Regioni sembrerebbe pienamente e direttamente riconosciuta "per Costituzione" la facoltà di manifestare la propria volontà attraverso accordi sottoscritti con Stati esteri, quantunque poi tale facoltà sia, dalla Costituzione stessa, limitata ai casi, ed al rispetto delle procedure, stabiliti dalla legge dello Stato.

In definitiva, ricondurre l'attività regionale nell'alveo della competenza internazionale dello Stato appare un'interpretazione molto riduttiva del dettato costituzionale.

La Regione non è dotata di soggettività internazionale e non può stipulare trattati, ma ciò non significa che un organo regionale a ciò deputato non possa concludere accordi se non con la delega di pieni poteri da parte del Ministro degli esteri, operando, pertanto, come rappresentante dello Stato.

Per rafforzare anche le conclusioni alle quali si è pervenuti, vale la pena considerare che un accordo sottoscritto dalla Regione non impegna la responsabilità internazionale dello Stato.

E che così sia, lo dimostra il fatto che mentre all'art. 117, 4° comma, in materia di attuazione ed esecuzione di atti normativi comunitari e di accordi internazionali (s'intende quelli conclusi fra Stato italiano e altri Stati o Organizzazioni internazionali) la Costituzione, con riserva di legge assoluta, obbliga il legislatore nazionale a disciplinare le «modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza», un siffatto obbligo non si ritrova nell'art. 117, 8° comma Cost. in materia di accordi fra Regioni e Stati esteri.

Il silenzio del legislatore costituzionale sul punto non è affatto puramente «casuale», né è frutto di una mera «svista»: al contrario, esso sta ad indicare che mentre gli accordi internazionali Stato italiano-Stato estero (o Stato italiano-Organizzazione internazionale) implicano la responsabilità internazionale dell'Italia, tant'è che, quando a tali accordi è data attuazione/esecuzione da parte delle Regioni occorre che il legislatore preveda l'intervento sostitutivo del Governo in caso di violazione o inadempienza, gli accordi Regione italiana-Stato estero non coinvolgono la responsabilità internazionale dello Stato e si risolvono interamente nel rapporto Regione-Stato estero.

Ed è per questo che si ritiene che una previsione concernente il potere sostitutivo del Governo in caso di violazione o inadempienza da parte delle Regioni degli accordi sottoscritti con Stati esteri (e non, curiosamente!, per l'esecuzione/attuazione dei trattati internazionali sottoscritti dallo Stato italiano), possa risultare in contrasto con il dettato costituzionale.

3. Tutto questo non esclude, ovviamente, che una legge dello Stato non possa essere puntuale nel prevedere i casi in cui la Regione ha facoltà di concludere accordi con Stati esteri. Né esclude, tanto meno, che la legge statale non possa imporre in capo alla Regione obblighi di informazione e consultazione a favore del Ministero degli Esteri e non possa prevedere che detto Ministero formuli tutte le osservazioni di natura tecnica e politica che ritiene opportune, perché ciò rientra fra quelle potestà di coordinamento, riconosciute al legislatore statale, fra l'attività internazionale dello Stato e quella delle Regioni che sono particolarmente necessarie nell'ambito della politica estera. Né esclude, ancora, la necessità di forme di «intesa» Governo-Regione, soprattutto per quegli accordi che possono avere riflessi incisivi in materie di competenza statale.

Quel che, però, si potrebbe escludere è che con legge dello Stato si subordini la validità stessa della conclusione dell'accordo (e dunque la nullità del medesimo, in mancanza) al conferimento di pieni poteri da parte di un organo dello Stato centrale, rendendo così l'organo regionale, ai sensi del diritto internazionale generale, un «rappresentante» dello Stato stesso e postulando che la Regione, di per sé, e senza il conferimento di detti pieni poteri, non abbia alcuna capacità di esprimere la propria volontà di accordarsi con lo Stato estero.

Questo, infatti, sarebbe in contrasto, in generale, con l'impianto della Costituzione dopo la riforma e, in particolare, con la previsione espressa dell'art. 117, 8° comma Cost. che riconosce alla Regione, nelle materie di sua competenza legislativa, la potestà di concludere accordi con altri Stati.

Resta, peraltro, fermo che la Regione non può concludere in nessun caso trattati internazionali e può concludere accordi con Stati e intese con Enti sub-statali soltanto nei casi (e con le procedure) stabiliti dalla legge dello Stato.

Spetterà, infine, allo Statuto regionale definire in specifico l'organo - o gli organi - regionali per le procedure ratificatorie di accordi e intese, ipotizzando, eventualmente, per le relative procedure autorizzatorie 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.