IL LIMITE DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI E COMUNITARI PER LA LEGGE DELLO STATO E DELLE REGIONI

di *Paolo Caretti*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La subordinazione della legge statale agli obblighi internazionali. – 3. L'art. 117, c. 1°, come garanzia costituzionale del rispetto degli obblighi internazionali da parte di leggi successive alla ratifica e all'esecuzione interna dei trattati. – 4. Obblighi internazionali, obblighi comunitari e Regioni. – 5. Le novità introdotte dal nuovo Titolo V: assunzione ed esecuzione di obblighi internazionali. – 6. *Segue*: le novità in ordine all'assunzione ed esecuzione di obblighi comunitari. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Tra le tante novità contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione vi è anche una parte che potremmo chiamare internazionalistica e comunitaria, le cui disposizioni puntano significativamente a riequilibrare il ruolo dello Stato e delle Regioni sia sul versante della assunzione di obblighi internazionali e comunitari, che su quello della loro esecuzione interna: si pensi all'art. 117, c. 3°, che ricomprende tra le materie di competenza concorrente «i rapporti internazionali … delle Regioni», nonché quelli della Regione con l'Unione Europea; al successivo c. 9°, che riconosce alle Regioni, sempre 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 disciplinati da leggi dello Stato»; al c. 5°, che assicura alle Regioni il diritto a partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e affida loro il compito di provvedere 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».

Si tratta di un complesso di disposizioni solo in parte a quanto già la le-

gislazione ordinaria aveva disposto a questo riguardo e il cui tasso di novità è pari alle difficoltà interpretative che esse pongono. Ma, l'attenzione dei primi interpreti del nuovo testo del Titolo V si è concentrata su un altro aspetto, anch'esso, un po' a sorpresa, toccato da una disciplina che avrebbe dovuto «ratione materiae» riguardare solo la ridefinizione dei poteri regionali (ovviamente con tutte le conseguenti implicazioni che essa comporta per i poteri dello Stato), ossia quello relativo al rapporto tra legge statale e norme internazionali pattizie: il c. 1° del nuovo art. 117, infatti, non si limita a ribadire il limite del rispetto degli obblighi internazionali con riferimento alla legge regionale, ma lo estende espressamente anche alla legge dello Stato. Di qui una serie di interrogativi e di ipotesi ricostruttive, che, almeno in certi casi, hanno riletto alla luce della disposizione richiamata l'intero e consolidato assetto dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale pattizio.

2. *La subordinazione della legge statale agli obblighi internazionali*

A parlare di «dirompente novità» della richiamata disposizione è stato per primo Luciani [1] in un articolo su «La Stampa» del 3 marzo 2001 e sulla stessa falsariga si è posto qualche tempo dopo D'Atena [2].

Secondo quest'ultimo autore, infatti, tale disposizione non si limiterebbe a disciplinare il profilo relativo alla collocazione delle norme internazionali patrizie nel quadro delle fonti di diritto interno, ma toccherebbe anche quello relativo alle modalità di adattamento ai trattati.

A quest'ultimo riguardo, si sostiene, essa avrebbe fatto venir meno la necessità di una apposita legge di esecuzione dei trattati sottoscritti dall'Italia, secondo la tradizionale impostazione dualista, sì che questi, assimilati alle norme di diritto internazionale generale, dovrebbero ora considerarsi immediatamente rilevanti per l'ordinamento giuridico interno: insomma anche per i trattati varrebbe una modalità di adattamento automatico. Con la conseguenza che ogni legge interna (statale o regionale) non potrebbe derogare al contenuto del trattato, pena la sua incostituzionalità, sanzionabile dalla Corte, secondo il modello delle norme interposte (in questo caso, appunto, quelle del trattato). Una conclusione, questa, che tuttavia varrebbe solo per i trattati la cui ratifica sia stata previamente autorizzata con legge dal Parlamen-

---

[1] Cfr. M. Luciani, in *La Stampa*, 3 marzo 2001.

[2] Così 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, 2002, p. 133 ss.

to, posto che solo a questi potrebbe riconoscersi l'effetto di vincolare la legislazione futura, in analogia a quanto previsto dall'art. 80 Cost. per quelli che importino modificazioni di leggi. In sintesi, dunque, da quel primo comma del nuovo art. 117, risulterebbe avvalorata la nota tesi della riconducibilità all'art. 10, c. 1°, Cost., anche dell'adattamento del diritto interno al diritto internazionale patrizio, sulla base del principio pacta sunt servanda, da considerarsi quale norma internazionale generalmente riconosciuta [3]; tesi risultata minoritaria nella dottrina internazionalistica, ma che soprattutto non ha trovato alcuna corrispondenza nella prassi e nella giurisprudenza di questi ultimi cinquant'anni.

Non è mancato, invece, chi ha escluso un qualche riflesso del c. 1° sull'assetto generale dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale, che rimarrebbero disciplinati da altre norme costituzionali, secondo la loro consolidata interpretazione, e questo sia per la «sede» impropria in cui una innovazione così rilevante sarebbe stata introdotta, sia per l'assenza nei lavori preparatori di un qualche indizio che comprovi una volontà del legislatore in questo senso, sia per la richiamata tradizionale impostazione dualista del nostro ordinamento. Così alcuni [4] hanno ritenuto che l'art. 117, c. 1°, lascerebbe impregiudicata la discliplina del significato e del come si determinano i «vincoli» derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario così come prevista da altre disposizioni costituzionali, limitandosi a richiamare l'effetto di quei vincoli sia per la legge statale che per la legge regionale. Altri [5], sempre partendo dalla premessa che la disposizione in esame non tocchi il modo in cui gli obblighi internazionali e comunitari sono attuati nell'ordinamento interno, né alteri il rango formale, sul piano del fonti interne, delle norme di origine internazionale, conferendo loro un valore costituzionale, trae la conclusione che essa si limiti a stabilire una garanzia costituzionale della osservanza di tali obblighi da parte della funzione legislativa. Ma, si aggiunge, anche così intesa la disposizione comporterebbe una forte novità rispetto alla situazione precedente, in cui era pacifico che le norme internazionali di origine pattizia godevano delle garanzie legate all'atto che vi dava esecuzione, per cui se questo era un atto legislativo esse si dovevano considerare subordinate alla Costituzione e derogabili da parte di una legge ordinaria successiva. Una novità che, al di là della sua collocazione im-

---

[3] È la nota tesi di R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1989.

[4] Così C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, c. 145 ss.

[5] Così E. CANNIZZARO, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv. dir. inter.*, 2001, p. 921 ss.

propria, rischierebbe, si sostiene, di produrre più inconvenienti che vantaggi: il rischio di un'elusione delle competenze parlamentari, che potrebbero essere aggirate dall'Esecutivo attraverso l'assunzione di obblighi internazionali senza il rispetto delle norme costituzionali sulla competenza a stipulare, forte di una garanzia generale di obbligatorio rispetto dei medesimi da parte del legislatore, purché la loro validità sia affermata sul piano internazionale; il rischio di sovraccaricare di lavoro la Corte, che sarebbe chiamata a dirimere tutte le controversie legate al contrasto tra leggi interne e norme internazionali pattizie; il rischio di introdurre un'alterazione nell'assetto raggiunto dai rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, i cui contrasti non danno luogo a questioni di legittimità costituzionale, bensì alla disapplicazione da parte del giudice comune della norma interna.

Di qui una diversa ipotesi interpretativa che punta a circoscrivere il significato dell'art. 117, c. 1°, ai soli rapporti tra Stato e Regioni (in linea del resto con l'oggetto specifico della novella costituzionale): tenuto conto del disposto dell'u.c. dell'art. 117, il quale allude ad un potere estero esercitatile dalle Regioni, il senso del c. 1° sarebbe quello di disporre un limite di rispetto «incrociato», da parte della legge regionale nei confronti di obblighi assunti dallo Stato e della legge statale nei confronti di obblighi internazionali assunti dalla Regione.

3. *L'art. 117, c. 1°, come garanzia costituzionale del rispetto degli obblighi internazionali da parte di leggi successive alla ratifica e alla esecuzione interna dei trattati*

La varietà, e la diversità, delle ipotesi proposte dai primi interpreti della disposizione in esame testimonia, dunque, della complessità dei problemi interpretativi che essa pone soprattutto per le conseguenze che l'una o l'altra tesi comporta nell'incrocio con altre disposizioni costituzionali, nonché con quanto, sulla base di queste, è andato affermandosi nella prassi e nella giurisprudenza ordinaria e soprattutto costituzionale.

Per scogliere la matassa dei problemi più sopra richiamati, credo sia opportuno muovere da una premessa metodologica di carattere generale, giustamente anche da altri richiamata [6], per cui l'interpretazione di una legge di revisione costituzionale vada condotta il più possibile in linea con i principi

[6] Cfr. A. Mangia, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 806 ss.

fondamentali della Costituzione. Su questa base è allora possibile affermare con sicurezza che l'art. 117, c. 1°, non può essere inteso come disposizione che incide sulle modalità di adattamento del diritto interno al diritto internazionale, che restano consegnate al disposto dell'art. 10, c. 1°, che assicura una particolare garanzia costituzionale alle sole norme internazionali generalmente riconosciute (sempre che, in regime di Costituzione rigida, non siano in contrasto con i suoi principi fondamentali).

È noto infatti, che furono respinti in sede di Assemblea costituente gli emendamenti soppressivi dell'inciso «generalmente riconosciute», che appare nel testo attuale dell'art. 10, c. 1° [7], mentre prevalse la posizione di chi voleva limitare solo a questo tipo di norme internazionali un'apposita garanzia costituzionale. Una modifica su questo punto, certamente possibile in via di revisione costituzionale, avrebbe dunque dovuto investire direttamente l'art. 10 e non passare surrettiziamente attraverso la disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni, imponendone una interpretazione stravolta. E del resto ad intendere la disposizione nel senso qui criticato, si dovrebbe concludere per la assoluta superfluità della medesima, posto che essa non farebbe che alludere ad un vincolo, già desumibile dall'art. 10, c. 1°, in virtù dell'affermata prevalenza degli obblighi internazionali di natura pattizia addirittura sulle norme costituzionali e dunque, maggior ragione, sulle leggi ordinarie.

Così come nessun riflesso la disposizione produce sull'attuale assetto dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, che rimangono disciplinati dall'art. 11, così come interpretato dalla Corte costituzionale: semmai, al riguardo si potrebbe sostenere che il limite espresso posto dall'art. 117, c. 1°, sanziona quell'assetto, rendendo d'ora in poi superfluo il suo radicamento nell'art. 11, il quale rimarrebbe il punto di riferimento cui ancorare eventuali future ulteriori cessioni di sovranità a favore dell'Unione Europea, ma non più come norma giustificativa della supremazia del diritto comunitario sella legge interna.

La novità della disposizione in esame va invece ricercata su un versante diverso, ossia quello dei rapporti tra legge di esecuzione dei trattati e leggi ordinarie (statali o regionali) successive. Quanto alle seconde, in vero, non si tratta affatto di una novità, essendo pacifico anche in precedenza che esse fossero soggette ad limite di rispetto degli obblighi internazionali, la cui violazione dava luogo ad una questione di legittimità costituzionale, come tale sindacabile dalla Corte (naturalmente di quegli obblighi internazionali che fossero davvero tali sul piano interno, ossia avessero avuto il necessario ordine d'esecuzione da parte del Parlamento nazionale).

---

[7] Cfr. Atti Ass. cost. 24 marzo 1947.

Discorso diverso va fatto invece per le leggi statali. A questo riguardo mi pare difficile negare il forte tasso di novità della disposizione in parola. Al riguardo, per quanto suggestivo e intelligente, non convince il tentativo di ridimensionarne la portata, riferendone il significato ai soli rapporti Stato-Regioni in tema di esercizio del potere estero. E questo perché l'art. 117, c. 1°, attiene alla definizione dei limiti generali alla legge statale e regionale, poste da questo punto di vista su un piano di assoluta parità. Diversamente si dovrebbe dire che anche il limite del rispetto della Costituzione, ivi previsto, va inteso come riferito a quella sola parte del testo costituzionale che disciplina i rapporti tra i due enti, ma così ovviamente non è. Dunque il limite di rispetto riferito alla legge dello Stato riguarda non solo gli obblighi internazionali assunti dalle Regioni (il che è certamente sostenibile), ma anche quelli assunti dallo Stato stesso (naturalmente anche in questo caso di quegli obblighi internazionali di natura patrizia che siano effettivamente tali, la cui assunzione sia stata previamente autorizzata dal Parlamento e muniti del relativo ordine di esecuzione [8]). Intesa in questo senso la disposizione riguarda il rapporto tra ordine di esecuzione e legge ordinaria successiva e dispone effettivamente una espressa garanzia costituzionale del primo nei confronti della seconda, sì che da ora in poi ogni ipotesi di contrasto non può che dar luogo, come in passato, ad una questione di legittimità costituzionale.

La garanzia costituzionale così predisposta non fa del resto che sanzionare, togliendo ogni incertezza al riguardo, quanto faticosamente la stessa Corte costituzionale ha cercato di affermare nel corso della sua giurisprudenza, caratterizzata da un lato dalla ripetuta affermazione della parità gerarchica tra ordine di esecuzione e legge ordinaria successiva, dall'altro dalla costante ricerca del modo per assicurare comunque al primo una analoga garanzia (si pensi all'utilizzazione del criterio della specialità della materia ovvero della specialità del procedimento e così via), costruendo l'ordine di esecuzione come fonte atipica, in sostanza non derogabile da una legge ordinaria successiva.

Né sono decisive le obiezioni a questa ricostruzione basate sui presunti inconvenienti che essa potrebbe produrre [9]. Non quella legata al rischio di un sovraccarico della Corte costituzionale, giacché l'esperienza dimostra co-

---

[8] In questo senso era il tenore letterale dell'originario art. 1 della c.d. legge «La Loggia» («Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato … quelli derivanti … dai trattati internazionali *ratificati a seguito di legge di autorizzazione*»). La scomparsa nel testo definivo dell'inciso messo in corsivo (cfr. art. 1, l. n. 131/2003) pone al riguardo qualche problema interpretativo: o si interpreta egualmente la disposizione nel senso indicato nel testo o essa presenta seri dubbi di legittimità costituzionale.

[9] Sono le obiezioni avanzate da E. CANNIZZARO, *La riforma*, cit., p. 926 ss.

me in questi decenni siano state pochissime le questioni del tipo di quelle ora in discussione portate alla sua attenzione (e in ogni caso si tratterebbe di un rischio legato ad una precisa scelta del costituente). Non quella legata all'emarginazione del legislatore, obbligato, alla luce del carattere generale della garanzia in esame, a rispettare anche obblighi internazionali assunti dall'esecutivo senza il rispetto delle norme interne sulla competenza a stipulare, fissate dall'art. 80 Cost., giacché, se si tien fermo il canone ermeneutico più sopra richiamato, il limite in parola non può che operare, come detto, nei confronti degli obblighi internazionali assunti nel pieno rispetto di quelle regole, che altre e non mutate disposizioni costituzionali pongono: legge di autorizzazione alla ratifica e legge di esecuzione (ordinaria o costituzionale, a seconda che il contenuto del trattato investa o meno la materia costituzionale).

Del resto il problema degli accordi informa semplificata che comportano modificazioni di legge rappresentano già oggi una prassi incostituzionale, i cui effetti la proposta interpretazione del significato dell'art. 117, c. 1°, non contribuirebbe affatto a peggiorare, ma al contrario, potrebbe contribuire a ridurre, esplicitando che il contenuto di tali accordi è fuori della portata della garanzia costituzionale disposta da tale nuova disposizione.

In conclusione, si può dire che l'art. 117, c. 1°, si presta ad una lettura nel segno di una sostanziale continuità con l'evoluzione dei rapporti tra diritto internazionale patrizio e diritto interno. Esso non tocca la disciplina delle modalità di adattamento, ma investe solo i riflessi che l'assunzione di obblighi internazionali da parte dello Stato produce sullo «statuto» delle fonti primarie subcostituzionali. Riflessi che si sostanziano nell'esplicitazione anche per la legge statale di un limite di rispetto, così come viene ribadito per la legge regionale. E come tutti i limiti di rispetto che attengono all'esercizio di una competenza legislativa, esso è suscettibile di dar luogo, ove violato, ad una questione di legittimità costituzionale, da affidare al giudizio della Corte.

4. *Obblighi internazionali, obblighi comunitari e Regioni*

Per cogliere il tasso di reale novità che al riguardo contiene il nuovo art. 117 e per avere indicazioni su come affrontare i numerosi problemi interpretativi che esse pongono è necessario ripercorrere, sia pure per accenni, agli sviluppi che il dibattito sui poteri internazionali e comunitari delle Regioni ha conosciuto negli anni che hanno preceduto la recente riforma costituzionale.

Da questo punto di vista si possono distinguere due fasi distinte: la pri-

ma che va dall'avvio dell'esperienza regionalista in Italia nell'immediato secondo dopoguerra fino alla metà degli anni '70; la seconda che va dalla metà degli anni '70 ai giorni nostri.

Nel corso della prima fase, il dibattito si concentra esclusivamente sul ruolo internazionale delle Regioni: di ruolo comunitario ancora non si parla e non perché le Comunità ancora non esistano, ma perché, come è noto, è solo molto più tardi, appunto agli inizi degli anni '70, che si assisterà ad un consistente esercizio dei loro poteri normativi da parte delle istituzioni comunitarie e molto spesso proprio in materie di competenza legislativa ed amministrativa regionale. In questo primo periodo, tutti i problemi legati alla definizione del rapporto Stato-Regioni in tema di relazioni internazionali ruota attorno all'unico riferimento testuale a disposizione e cioè all'interpretazione di quel limite degli obblighi internazionali previsto da quasi tutti gli statuti speciali e comunque ritenuto operante nei confronti di tutte le Regioni ad autonomia speciale dalla Corte costituzionale [10].

È su questa labile traccia testuale, ma soprattutto sulla tradizionale concezione della «materia» in questione come materia speciale, che mette in gioco più di altre l'unitarietà dello Stato e che dunque richiede una gestione unitaria (così unitaria da relegare in secondo ordine rispetto al Governo lo stesso ruolo del Parlamento nazionale), che si sviluppa la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale arriva ben presto ad alcune conclusioni puntuali. Ferma la riserva allo Stato del potere di assumere obblighi sul piano internazionale nella sua attività di relazione con altri Stati (il c.d. *treaty-making power*) indipendentemente dall'essere o meno l'oggetto di contrattazione materia di competenza regionale, anche la conseguente attività di esecuzione interna degli obblighi così assunti doveva ritenersi di spettanza statale. «È incontrovertibile», ebbe ad affermare la Corte nella sent. n. 46/1961, «il principio che affida allo Stato e solo ad esso l'esecuzione all'interno degli obblighi assunti in rapporti internazionali con altri Stati» [11]. E ciò sulla base di una doppia motivazione: solo lo Stato e titolare di una soggettività internazionale; solo lo Stato e responsabile sul piano internazionale del corretto adempimento degli obblighi contratti. In conclusione, nessun ruolo per le Regioni: nessun riconoscimento di un sia pur limitato «potere estero», ma nemmeno alcun ruolo sul piano dell'esecuzione interna degli obblighi internazionali. In questo quadro, quel limite di rispetto degli obblighi internazionali, previsto dagli statuti speciali, finiva per assumere il significato non

---

[10] Sullo sviluppo del dibattito su questi temi nel periodo indicato nel testo, mi permetto di rinviare a P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1978, spec. p. 91 ss.

[11] Vedila in *Giur. cost.*, 1961, p. 990 ss.

di limite alla competenza regionale (un limite che gioca dunque sul contenuto di una competenza comunque riconosciuta anche quando è in gioco l'esecuzione di accordi internazionali), bensì come limite di competenza (nel senso che ne esclude in radice l'esercizio, consentendone il recupero da parte dello Stato).

La seconda fase, che va dalla metà degli anni '70 ai giorni nostri, è caratterizzata da un lato dall'emergere di nuovi profili problematici in ordine al c.d. potere estero e dall'altro dall'emergere in tutta la sua consistenza del problema dell'impatto del diritto comunitario sull'esercizio delle competenze regionali.

Sotto il primo profilo, le Regioni escluse, come si è detto, da ogni forma di partecipazione all'attività diretta all'assunzione di obblighi internazionali nelle materie loro assegnate dalla Costituzione, nonché dalla conseguente attività di esecuzione interna dei medesimi, danno il via ad una prassi, sempre più diffusa, di contatti diretti con altri enti omologhi appartenenti ad altri Stati o con Stati o istituzioni internazionali che in certi casi si limitano alla semplice partecipazione a convegni o iniziative culturali o alla conclusione di gemellaggi, ma che in altri casi portano alla conclusione di accordi di varia natura (prevalentemente di collaborazione in settori rientranti nell'ambito delle competenze regionali). Di qui lo sviluppo di un nutrito contenzioso con lo Stato che non poteva prima o poi approdare sul tavolo del giudice costituzionale. In questa occasione, tuttavia, segno dei tempi mutati, l'esito di quei giudizi è meno drasticamente centralista rispetto alla giurisprudenza che aveva caratterizzato la prima fase. Così, nella sent. n. 179/1987, la Corte, confermata la riserva allo Stato del potere di stipulare accordi internazionali anche nei settori di competenza regionale, ammette, tuttavia, che le Regioni possano svolgere all'estero attività che, pur non sostanziandosi in veri e propri rapporti internazionali, consentano loro attività di collaborazione, promozione, studio e informazione con soggetti esteri. Insomma tutte quelle *attività di mero rilievo internazionale*, il cui svolgimento tende ad arricchire e a rendere più efficace la cura degli interessi della comunità regionale, ma che deve avvenire nel pieno rispetto della politica estera dello Stato. Proprio per far salva questa esigenza la stessa Corte indicava come tali attività, pur in assenza di una espressa disciplina, fossero subordinate ad un assenso del Governo «in modo che lo Stato possa controllarne la conformità agli indirizzi di politica internazionale e resti così escluso il pericolo di un pregiudizio agli interessi del paese» [12].

---

[12] Vedila in *Giur. cost.*, 1987, p. 1288 ss. Una sentenza che segna una svolta rispetto alla posizione assunta dalla Corte nella precedente pronuncia del 1985, la n. 185, nella quale la riserva statale era intesa come comprensiva anche delle attività di rilievo internazionale (su quest'ul-

Siamo ben lontani dal riconoscimento di un vero e proprio potere estero regionale, ma anche dalla riaffermazione apodittica di una esclusione assoluta delle Regioni da questo campo; anzi, si ammette che, salvo il limite delle valutazioni di politica estera, le attività internazionali di queste ultime sono legittime, purché non si traducano nell'assunzione di obblighi che impegnino la responsabilità internazionale dello Stato. Il problema si sposta così sul piano delle procedure idonee ad evitare la violazione di questi limiti da parte delle Regioni. La Corte aveva parlato di previo assenso del Governo, là dove il d.p.r. n. 616/1977 prevedeva (art. 4) la previa intesa con il Governo per l'esercizio delle attività promozionali all'estero e su questa distinzione si soffermò a lungo la dottrina del tempo e la stessa Corte ebbe modo di tornare più volte (si vedano le sentt. nn. 472/1992, 204 e 290/1993, 212/1994 [13], precisando che il primo tipo di attività (promozionale), in quanto maggiormente suscettibile di coinvolgere valutazioni di politica estera andava correttamente subordinata ad una previa intesa, per quelle del secondo tipo (di mero rilievo internazionale), e per la ragione opposta, poteva ritenersi sufficiente il previo assenso. Per quanto non priva di contraddizioni, questa tesi ha finito per assumere forma legislativa, come è noto, col varo del d.p.r. 31 marzo 1994 («Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome»), che, nel disciplinare per la prima volta l'esercizio delle attività di mero rilievo internazionale (quelle tipizzate dall'art. 2: attività di studio, e informazione; scambio di notizie ed esperienze; visite di cortesia, gemellaggi, stipulazione di protocolli di intenti volti alla realizzazione di forme di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse) ne prevede appunto la sottoposizione al previo assenso del Governo (ad esclusione delle attività di studio e informazione). Più in particolare, si prevede che esse debbano essere oggetto di una tempestiva comunicazione al Dipartimento per gli affari regionali presso la Presidenza del Consiglio, nonché al Ministero degli affari esteri, affinché si provveda nei venti giorni successivi a valutarne la compatibilità con gli indirizzi politici generali dello Stato e, se del caso, a ne-

---

tima pronuncia, cfr. P. CARETTI, *Una sconfessione definitiva delle attività di rilievo internazionale delle Regioni?*, in *Le Regioni*, 1985, p. 1181 ss.).

[13] Vedile rispettivamente in *Giur. cost.*, 1992, p. 4304 ss. (con nota di P. CARETTI, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, *ivi*, p. 4312 ss.); *ivi*, 1993, p. 1386 ss. (con nota di P. CARETTI, *Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione*, *ivi*, p. 1394 ss.); *ivi*, 1993, p. 2089 ss.; *ivi*, 1994, p. 1790 ss.

garne lo svolgimento o a coordinare le iniziative regionali con quelle analoghe eventualmente promosse dallo Stato (trascorso il termine suddetto senza alcuna comunicazione da parte dei competenti organi statali, le attività regionali possono legittimamente svolgersi).

Anche in relazione a quelli che potremmo chiamare i «poteri comunitari» delle Regioni (tema che assume in questi anni, come detto, un rilievo centrale), si assiste ad una parabola analoga: ad una iniziale posizione di assoluta chiusura da parte degli organi statali nei confronti delle Regioni si sostituisce progressivamente, e anche in questo caso grazie agli interventi del giudice costituzionale, una posizione più rispettosa dei criteri costituzionali di riparto delle competenze legislative e amministrative. Il punto di partenza è, infatti, l'iniziale affermazione della riserva ai soli organi centrali dello Stato non solo di ogni attività volta all'assunzione di obblighi comunitari, ma anche della relativa attività di esecuzione interna dei medesimi, in quanto solo lo Stato è soggetto responsabile sul piano comunitario del loro tempestivo e pieno adempimento (una posizione, come si vede, mutuata dall'impostazione originariamente assunta in tema di obblighi internazionali e che trovò all'epoca una puntuale applicazione nel famoso disegno di legge Natali di attuazione di un importante pacchetto di direttive in materia di agricoltura).

Di fronte alla più che prevedibile reazione delle Regioni, si mette in moto un processo che porterà se non ad un ribaltamento dell'originaria impostazione del problema ad un suo forte ridimensionamento. Tappa fondamentale di questo processo è la sent. n. 142/1972 della Corte costituzionale [14], nella quale essa si occupa del solo versante dell'attuazione interna degli obblighi comunitari: pur confermando la competenza dello Stato al riguardo (anche quando gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria vertono in materie di competenza regionale), la Corte avverte l'incongruenza di questa soluzione che ritiene giustificata non da ragioni di principio, ma per la mancata previsione nella pur fitta trama dei controlli statali sugli atti regionali di uno strumento idoneo a fronteggiare non già un «atto» ma una «omissione» regionale, dalla quale possa derivare una responsabilità comunitaria dello Stato. «Ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie», ebbe a precisare la Corte, «che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza all'at-

[14] Vedila in *Giur. cost.*, 1972, p. 1432 ss.

tuazione». Solo alcuni anni dopo lo spunto contenuto in questo passo della richiamata pronuncia del giudice costituzionale è ripreso dal legislatore e più in particolare dal d.p.r. n. 616/1977, il cui art. 6 consente alle Regioni di intervenire sia nell'attuazione legislativa delle direttive comunitarie, ma solo dopo la loro «recezione» da parte di una legge dello Stato e nei soli limiti di una possibile deroga alla disciplina di dettaglio da quest'ultima disposta, sia nella loro attuazione amministrativa, con previsione espressa di un potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia regionale. Si introducevano così per la prima volta due meccanismi (sostituzione preventiva sul piano legislativo e sostituzione successiva sul piano amministrativo), poi largamente utilizzati dal legislatore statale anche in assenza di obblighi comunitari da adempiere, che volevano essere un modo per colmare la lacuna nel regime dei controlli denunciata a suo tempo dalla Corte.

Si trattava di una prima risposta destinata ad essere migliorata ed affinata prima dalla l. n. 86/1989 (la c.d. legge La Pergola) così come successivamente modificata (si veda la l. n. 128/1988). Ai sensi dell'attuale art. 9 della l. n. 86 ora citata, si riconosce alle Regioni il potere di dare immediata attuazione a direttive comunitarie che riguardino materie di loro competenza (senza dunque attendere necessariamente una previa legge statale di «recezione»). Ove intervenga il legislatore statale, esso è tenuto a precisare le disposizioni di principio inderogabili per il legislatore regionale nell'esercizio della sua competenza concorrente, mentre nelle materie di competenza esclusiva, valgono il limite costituzionale e degli statuti speciali. Quanto all'attuazione in via amministrativa, si riconosce (art. 11) la piena competenza regionale, da esercitarsi nel quadro della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato, suscettibile di essere supplita dallo Stato,in caso di inerzia, mediante l'esercizio del potere sostitutivo, nel rispetto di procedure ispirate al principio di leale collaborazione: diffida ad adempiere entro un certo termine; decisione riservata all'organo collegiale di Governo.

Ma le novità introdotte in questa seconda fase in ordine ai poteri comunitari delle Regioni non si arrestano al profilo relativo all'attuazione interna della normativa europea, bensì investono anche il versante della sua formazione, quello della c.d. «fase ascendente» e su due piani distinti: il primo, quello delle procedure attraverso le quali si definisce la posizione italiana in merito alle decisioni comunitarie, il secondo, quello dei rapporti diretti tra regioni e istituzioni comunitarie.

Sul piano delle procedure interne, la partecipazione indiretta regionale si realizza essenzialmente attraverso l'obbligo di trasmissione ai Consigli regionali dei progetti di atti normativi comunitari, al fine di acquisirne le eventuali osservazioni, e soprattutto attraverso la Conferenza permanente Stato-Regioni. Quest'ultima, infatti, ai sensi della richiamata l. n. 128/1998 ha vi-

sto accrescere il proprio ruolo al riguardo, attraverso l'istituzione di una apposita sessione comunitaria e il riconoscimento di una funzione consultiva in ordine, tra l'altro,agli indirizzi generali della politica comunitaria dello Stato, sui criteri e modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'adempimento degli obblighi comunitari, sullo schema di disegno di legge comunitaria annuale.

Sul piano della partecipazione diretta, anch'essa a lungo radicalmente negata, la l. n. 52/1996 prevede innanzitutto la possibilità per le Regioni di istituire uffici propri nella sede delle istituzioni comunitarie; in secondo luogo, l'apertura della Rappresentanza permanente italiana a funzionari regionali designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni; infine, la possibilità di indicare,nel corso della sessione comunitaria, le questioni di particolare interesse delle amministrazioni regionali che debbano essere prese in considerazione nella formulazione delle direttive che il Ministro degli affari esteri impartisce alla nostra Rappresentanza permanente.

In sintesi, dunque, sia pure con l'introduzione di soluzioni (in certi casi largamente discutibili e infatti discusse), si arriva ad una disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in ordine ai due settori considerati (potere estero e poteri comunitari) nella quale si assiste ad una attenuazione del principio dell'assoluta esclusione di ogni competenza regionale al riguardo, si intacca la riserva di competenza statale e il limite degli obblighi internazionali/comunitari comincia ad assumere il suo corretto significato di limite alle competenze regionali e non più di limite di competenza, nel senso più sopra precisato. Si tratta di soluzioni molto diverse e che marcano un netto scarto tra il piano degli obblighi internazionali e quello degli obblighi comunitari. Nel confronto tra le soluzioni adottate sui due versanti, non è difficile rilevare come a fronte della configurazione di un ruolo comunitario delle Regioni, articolato sull'intera gamma delle attività che coinvolgono lo Stato italiano nel processo di integrazione europeo (partecipazione indiretta e diretta alla definizione dei contenuti delle decisioni comunitarie; competenza all'attuazione interna della normativa europea), il ruolo internazionale delle Regioni risulta del tutto evanescente (nessuna partecipazione indiretta alla definizione del contenuto di accordi internazionali nelle materie di loro competenza; nessuna partecipazione diretta se non attraverso le attività promozionali all'estero e le attività di mero rilievo internazionale; nessun riconoscimento sul piano dell'attuazione interna degli obblighi internazionali).

5. *Le novità introdotte dal nuovo Titolo V: assunzione ed esecuzione di obblighi internazionali*

È in questo quadro, sia pur sinteticamente richiamato, che vanno valutate le novità contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione, con un'avvertenza preliminare. L'introduzione in Costituzione di istituti (o la espressa codificazione di principi) già presenti nella legislazione ordinaria non significa mera copertura costituzionale di una disciplina ordinaria esistente, ma ha un significato diverso e assai più pregnante: essa non solo sottrae alla disponibilità della legge ordinaria quegli istituti e quei principi (nel senso che essi ne rappresentano un contenuto necessario), ma obbliga ad una verifica della coerenza dell'applicazione «ante-litteram» che essi hanno con il nuovo quadro costituzionale nel quale oggi sono inseriti.

Esaminiamo in primo luogo il versante dei rapporti internazionali, sul quale si registrano senza alcun dubbio alcune novità di notevole rilievo [15]. Queste ultime attengono sia alla fase dell'assunzione di obblighi internazionali, sia alla fase della loro esecuzione interna.

Sotto il primo profilo, ai sensi dell'art. 117, u.c., infatti, «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato». Sembrerebbe il riconoscimento di un vero e proprio *treaty-making power* regionale (il termine «accordi con Stati» non lascia spazio ad interpretazioni diverse) e per giunta in apparente regime di separazione da quello dello Stato, salvi i limiti (casi e modi) fissati per il suo concreto esercizio da leggi dello Stato: infatti, l'art. 117, c. 2°, ricomprende nell'ambito della competenza esclusiva di quest'ultimo i rapporti internazionali dello Stato stesso (e si sa che nell'impianto del nuovo Titolo V il termine Stato ha un significato preciso e non inequivocabile), là dove l'art. 117, c. 3°, ricomprende tra le materie di competenza concorrente i rapporti internazionali delle Regioni. In ogni caso, e salvo quanto si dirà tra un momento su questo punto, siamo ben al di là del riconoscimento alle Regioni della possibilità di svolgere soltanto le attività promozionali all'estero o le attività di mero rilievo internazionale.

---

[15] Per il dibattito precedente la riforma del Titolo V, cfr. L. PEGORARO-A. RINELLA, *Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici (con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti confinanti con l'Italia)*, in *Le Regioni*, 1988, p. 1479 ss. Sulle nuove disposizioni costituzionali al riguardo, cfr. E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 13 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale*, cit., p. 133 ss.

Alla indubbia novità delle disposizioni richiamate si accompagnano tuttavia numerosi e non secondari problemi interpretativi. Tra questi, due meritano di essere sottolineati. Il primo, e più consistente, può essere riassunto nei seguenti interrogativi. Può ancora lo Stato stipulare trattati internazionali nelle materie di competenza regionale? E in caso di risposta affermativa, quale rapporto si viene a stabilire tra potere estero dello Stato e potere estero regionale, nelle stesse materie? Si tratta di un problema, che nasce, come si è detto, dall'apparente costruzione in termini di separazione della «materia» rapporti internazionali e nel quale si riflette uno degli aspetti più ambigui dell'intero disegno riformatore in punto di riparto di competenze, ossia quello di non aver compiuto una scelta precisa né nel senso della separazione, né nel senso della concorrenza. In ogni caso, quanto al primo interrogativo, mi pare che la risposta positiva sia quella senza dubbio da preferire e questo per una serie di ragioni. Innanzitutto, per la conservazione allo Stato di una competenza esclusiva in tema di politica estera, ossia di quell'aspetto dell'indirizzo politico nazionale che investe in generale la conduzione dei rapporti internazionali e rispetto alla quale l'attività di conclusione di accordi assume un significato strettamente strumentale. Una riserva di competenza da sempre confermata dalla Corte (si veda, ad esempio, la sent. n. 343/1996 [16]), in quanto ancorata al principio unitario, di cui all'art. 5 Cost. (oltre che all'essere solo lo Stato titolare di una soggettività riconosciuta sul piano internazionale), che non risulta toccato dalla riforma del Titolo V.

In secondo luogo, si consideri la riserva alla legge dello Stato (coerentemente con la ribadita competenza esclusiva in tema di politica estera) della disciplina non solo delle forme, ma anche dei *casi* (e dunque l'*an*) dell'esercizio del potere estero delle Regioni, secondo quanto stabilito dall'art. 117, u.c.

In terzo luogo, sembrerebbe da interpretarsi nello stesso senso la prevista competenza regionale a dare attuazione agli obblighi internazionali; una previsione che risulterebbe ultronea se non riferita ad obblighi assunti appunto da un altro soggetto.

Infine, la stessa subordinazione della legge regionale al rispetto del limite degli obblighi internazionali, senza ulteriori specificazioni, parrebbe alludere ad obblighi assunti anche dallo Stato e non solo dalla Regione.

In sintesi, dunque, per quanto il dato testuale potrebbe essere interpretato come ispirato al principio della separazione, una lettura sistematica dell'insieme delle disposizioni costituzionali di riferimento convince del con-

---

[16] Vedila in *Giur. cost.*, 1996, p. 3004 ss. (con nota di C. De Fiores, *Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e ruolo delle Regioni. Le nuove prospettive del «potere estero»*, *ivi*, p. 3010 ss.).

trario e cioè che non di separazione si tratti, ma semmai di concorrenza o se si vuole di *concorso* [17].

Se così è, quale la corretta disciplina di questa concorrenza? Il principio ispiratore dovrebbe essere quello più volte affermato dalla Corte costituzionale in situazioni come quella qui in esame, nelle quali per l'esercizio di certe competenze si prevede il necessario concorso di più soggetti istituzionali, ossia il principio di leale collaborazione. Nel caso di specie, esso assumerebbe un duplice significato: da un lato dovrebbe comportare il diritto del soggetto titolare di competenze territorialmente definite alle decisioni assunte al livello di governo statale e destinate ad incidere sull'esercizio delle competenze del primo; dall'altro dovrebbe comportare il riconoscimento dei limiti reciproci che il previsto concorso comporta per entrambi i soggetti. Un principio che dovrebbe incidere, dunque, sia sul versante delle procedure che su quello dei contenuti dell'esercizio del potere estero. Più in particolare esso dovrebbe comportare:

a) la predisposizione di procedure idonee a consentire una partecipazione regionale alla definizione di del contenuto di accordi che lo Stato intenda stipulare in materia di loro competenza;

b) la strutturazione di questi accordi come accordi-quadro, suscettibili di essere integrati da parte delle Regioni nell'esercizio del loro potere estero;

c) il riconoscimento della soggezione anche della legge dello Stato al rispetto degli obblighi internazionali assunti non solo dallo Stato stesso, ma anche autonomamente dalle Regioni.

Da questa impostazione risulta viceversa assai lontano la c.d. legge «La Loggia» (l. n. 131/2003, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3»), nella quale il «potere estero» regionale è inteso in termini fortemente riduttivi.

Si pensi, in primo luogo alle intese con enti omologhi di altri Stati: ai sensi dell'art. 6, c. 2°, esse sono sostanzialmente parificate alle attuali attività di mero rilievo internazionale, quelle cioè «dirette a favorire il loro» (delle Regioni) «sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale». Assimilazione che risulta confermata anche dalle disposizioni procedurali ivi previste. Le intese, infatti, vincolate in ogni caso al rispetto del limite della politica estera dello Stato, al rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali, sono assoggettate all'obbligo della previa comunicazione del loro contenuto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali – e al Ministero de-

---

[17] In questi termini conclude E. CANNIZZARO, *Gli effetti*, cit., p. 19.

gli esteri, con possibilità da parte di questi ultimi e degli altri Ministeri competenti di esprimere osservazioni entro 30 giorni (pare di capire osservazioni ostative alla firma o comunque tali da richiederne una modifica). Dunque, pur essendo divenute titolari di un vero e proprio potere estero, le Regioni restano vincolate al rispetto dei limiti, anche procedurali, disposti dalla legislazione precedente quando si muovono sul piano, oggettivamente diverso anche in virtù del riconoscimento di un potere più ampio, delle intese con enti omologhi.

Ma si pensi, soprattutto, alla disciplina del potere di concludere accordi con altri Stati: secondo quanto stabilito dall'art. 6, c. 3°, esso dovrebbe consistere nella mera possibilità di stipulare «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 lo sviluppo economico, sociale e culturale». E ciò nel rispetto non solo della politica estera dello Stato, ma dei limiti costituzionali, degli obblighi internazionali, dell'ordinamento comunitario, dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente. Sia pure in questa veste riduttiva, anche l'attività diretta alla conclusione di accordi con altri Stati e assoggettata a rigide regole procedurali: comunicazione dell'inizio delle trattative alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali – e al Ministero degli esteri, il quale può indicare i principi e i criteri da seguire; comunicazione del contenuto dell'accordo, non ancora sottoscritto allo stesso Ministero, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali –, solo dopo averne accertata l'opportunità politica e la legittimità conferisce i pieni poteri di firma alla Regione. Si stabilisce, infine, che gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento dei pieni poteri sono nulli.

Al di là della difficoltà di dare un significato preciso agli accordi di natura tecnico amministrativa e a quelli di natura programmatica (gli unici che le Regioni potrebbero concludere non in esecuzione di precedenti trattati conclusi dallo Stato), l'impressione generale che si ricava dalla lettura della disposizione richiamata è 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 da 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 che dalla sola politica estera. Insomma mentre da un lato non si coglie l'occasione di superare una volta per tutte la distinzione tra attività di mero rilievo internazionale e attività di relazione internazionale in senso stretto, nel quadro di regole procedurali nuove e ricalibrate sul nuovo ruolo delle Regioni in questo settore, dall'altro il principio di leale collaborazione risulta applicato a senso unico, traducen-

dosi in una serie di vincoli procedurali e sostanziali nei confronti della sola Regione. Nessun accenno si rinviene, infatti,a regole che assicurino la partecipazione di quest'ultima alla definizione del contenuto degli trattati conclusi dallo Stato in materia di competenza regionale; il che marca la più significativa differenza tra la disciplina prevista, come vedremo, invece, con riferimento all'assunzione di obblighi comunitari.

Considerazioni analoghe valgono anche per quanto previsto dalla legge in esame in relazione all'operatività del limite degli obblighi internazionali nei confronti della legge statale e di quella regionale. Si è detto che così come è indubitabile che la legge regionale sia tenuta al rispetto degli obblighi internazionali da lei medesima assunti (ma si è visto in quali ambiti angusti è confinata tale autonoma possibilità) e di quelli assunti dallo Stato, lo stesso dovrebbe valere per la legge statale. Diversamente, al di là di ogni altra considerazione in punto di corretta applicazione del principio di leale collaborazione, si arriverebbe al paradosso di vincolare la Regione al rispetto degli accordi da essa stessa raggiunti, in nome di un limite generale (rispetto degli obblighi internazionali, appunto), che invece potrebbe, con riferimento agli stessi accordi, essere derogato dal legislatore statale. E tuttavia, la legge «La Loggia» è tutt'altro che chiara al riguardo e anzi sembra propendere per una soluzione diversa. Secondo il disposto dell'art. 1, infatti, la potestà legislativa dello Stato, oltre che quella delle Regioni, è assoggettata ai vincoli «derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'art. 10 Cost., da accordi di reciproca limitazione della sovranità di cui all'art. 11 Cost., dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali». Nella versione originaria, si parlava di «*trattati ratificati a seguito di legge di autorizzazione*», con chiaro riferimento ai soli trattati conclusi dallo Stato. Una dizione che si prestava a due possibili interpretazioni: o che si fosse inteso negare l'esistenza di autonomi trattati regionali, sia pure nel rispetto dei limiti visti, e che questi fossero in ogni caso da intendersi come mere applicazioni esecutive di trattati conclusi dallo Stato e solo in quanto tali in grado di vincolare il legislatore ordinario statale; oppure che si ammettesse l'esistenza di autonomi trattati regionali, privi però di valore vincolante per la legge dello Stato. La formulazione definitiva non è tale da sciogliere questi dubbi interpretativi, posto che l'eliminazione dell'inciso relativo alla legge di autorizzazione è avvenuta nel quadro di un dibattito che sempre e solo ai trattati «statali» ha fatto riferimento. In ogni caso una soluzione a dir poco confusa e assai poco condivisibile.

Un altro problema interpretativo sul quale conviene richiamare l'attenzione, sempre con riferimento al c.d. «potere estero» delle Regioni, attiene al significato alla competenza concorrente dello Stato in materia di rapporti internazionali della Regione (come si è visto, art. 117, c. 3°) in relazione al-

la riserva alla legge dello Stato della disciplina dei casi e delle forme nelle quali tali rapporti possono essere intrattenuti (art. 117, u.c.): si tratta di due competenze diverse o di competenze che hanno in realtà lo stesso oggetto? La seconda soluzione interpretativa sembrerebbe da preferirsi soprattutto per la difficoltà di dare un contenuto ai principi fondamentali che in questa «materia» la legge statale sarebbe chiamata a definire. Essi, infatti, non dovrebbero riguardare il merito, il contenuto, dei rapporti internazionali delle Regioni, posto che su questo piano opera il limite generale della politica estera in aggiunta ai limiti ordinari che incontra la competenza legislativa, concorrente (principi fondamentali nelle singole materie) e residuale/esclusiva (limite costituzionale, limiti derivanti dalle c.d. competenze trasversali dello Stato). Se si conviene nel considerare i rapporti internazionali della Regione non come una «materia», bensì come un particolare «modo» di esercizio delle sue competenze nelle diverse materie di competenza, si deve concludere nel senso di intendere la relativa competenza statale come limitata alla definizione di principi di ordine procedurale, relativi alla concreta utilizzazione di quel particolare «modo» da parte delle Regioni. Ma se è così non si vede in che cosa si differenzino la legge statale di principio di cui al c. 3° e quella prevista all'u.c. del nuovo art. 117. Diversamente, si dovrebbe ammettere che ogni qual volta le Regioni intendano muoversi sul terreno dei rapporti internazionali sono passibili di essere assoggettate a specifici limiti di merito «aggiuntivi», in aperta contraddizione con l'assetto generale del riparto di funzioni, voluto dalla riforma.

Venendo ora al profilo dell'esecuzione degli obblighi internazionali, si è detto dell'assoluta novità del riconoscimento di una piena competenza regionale al riguardo (in passato sempre negata), accompagnato dalla previsione di un apposito potere sostitutivo dello Stato nei casi di inadempienza.

Si tratta della soluzione già da tempo accolta dalla legislazione ordinaria in tema di attuazione della normativa comunitaria, ma che anche in questo caso richiedeva un'espressa attuazione legislativa. Ad essa è dedicato l'art. 6, c. 1°, della più volte citata l. n. 131, il quale presenta almeno due aspetti problematici. Il primo riguarda la previsione di una serie di adempimenti procedurali che la Regione è tenuta ad osservare in sede di esecuzione dell'accordo internazionale: previa comunicazione al Ministero degli esteri ed alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali, i quali hanno la possibilità entro tenta giorni di formulare «criteri e osservazioni».

Una prima considerazione cui tale disposizione si presta riguarda la natura dell'esecuzione regionale dei trattati (l'ipotesi è quella di trattati conclusi dallo Stato in materia di competenza regionale): mi pare che la si intenda come quell'attività comunque successiva all'ordine di esecuzione, che si rendesse eventualmente necessaria per il pieno adempimento agli obblighi

previsti dal trattato. Se così è, resterebbe implicitamente confermata la prassi attuale di un ordine di esecuzione dato dal Parlamento contestualmente all'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica; con tale atto si renderebbe obbligatorio il contenuto del trattato sull'intero territorio nazionale, facendo comunque salva l'eventuale ulteriore attività di esecuzione ad opera delle Regioni. Non mi pare che questa soluzione si presti a particolari critiche (a meno di non riconoscere alle Regioni il potere di bloccare l'entrata in vigore del trattato; il che sembra davvero eccessivo [18]).

In secondo luogo, c'è da chiedersi se questi adempimenti procedurali siano imposti alla Regione in ogni ipotesi di esecuzione di accordi internazionali nelle materie di competenza o solo nel caso di accordi *ratificati*, come si esprime la disposizione richiamata, e cioè di accordi stipulati e ratificati dagli organi centrali dello Stato. Un interrogativo che ovviamente ha senso porsi muovendo dalla premessa che le Regioni possano davvero stipulare accordi internazionali «autonomi» e non solo meramente esecutivi di quelli già previamente conclusi dallo Stato e al quale dovrebbe darsi una risposta nel secondo senso indicato. Ma se si tiene presente qual è la configurazione del «treaty-making power» regionale accolta nella legge in esame, si potrebbe ricavare da questa disposizione la conferma che, in realtà, così come in tema di stipulazione, anche sul piano dell'esecuzione interna non si sia affatto pensato all'esercizio di un vero e proprio potere autonomo. Il che spiega, ad esempio, il previsto esercizio di una sorta di funzione di indirizzo e coordinamento (fissazione di «criteri e osservazioni») destinata ad operare anche nei confronti di leggi regionali di esecuzione, funzione invece espressamente esclusa dallo stesso disegno di legge con riferimento all'esercizio delle competenze regionali di cui ai cc. 3° e 4° dell'art. 117 (si veda l'art. 8, c. 6°).

Il secondo aspetto problematico riguarda la mancata disciplina di uno specifico potere sostitutivo in caso di inadempienza regionale, ma il rinvio operato al riguardo alla disciplina del generale potere sostitutivo del Governo, disposta dall'art. 8. Quest'ultimo, in particolare, prevede (c. 1°), una volta scaduto inutilmente il termine per provvedere all'adempimento, l'adozione degli atti in sostituzione da parte del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio, sentito l'organo interessato. E si precisa che gli atti adottabili in sostituzione possono essere *anche normativi*. Da quest'ultimo punto di vista, la soluzione accolta finisce per assimilare in un un'unica disciplina due istituti oggetto di due previsioni distinte, rendendo pleonastica quella di cui all'art. 117, c. 5°. In ciò contraddicendo la tesi prevalente in dottrina, tesa invece a far salva quella distin-

---

[18] Sul punto, cfr., infatti, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale*, cit., p. 146.

zione, intendendo il potere sostitutivo di cui all'art. 120 come esclusivamente applicabile al campo dell'amministrazione ed il potere sostitutivo in tema di adempimento di obblighi internazionali come utilizzabile anche nel campo della legislazione (individuando proprio in ciò il senso delle due disposizioni) [19] In conclusione, un'altra soluzione a dir poco confusa e sulla quale meriterebbe ritornare.

6. Segue: *le novità in ordine all'assunzione ed esecuzione di obblighi comunitari*

Restano, infine, da valutare le novità introdotte sul piano dei rapporti tra competenze regionali e diritto comunitario [20]. Esse riguardano sia la fase ascendente della partecipazione alla formazione del medesimo, sia quella discendente della sua attuazione interna, secondo quanto espressamente affermato dal più volte richiamato art. 117, c. 5°. La disposizione si presta a due considerazioni di carattere generale: la prima riguarda il modo assai più corretto con cui viene impostato il «concorso» tra Stato e Regione in questo campo che, di nuovo, non è una «materia», ma un «modo» diverso di esercitare le proprie competenze nel quadro, in questo caso, di processi decisionali che fanno capo ad istituzioni non statali ma sopranazionali; la seconda è che, a riprova del significato comunque innovativo della riconduzione a livello costituzionale di soluzioni già introdotte con legge ordinaria, queste ultime sono state immediatamente assoggettate ad una significativa revisione.

Sotto questo profilo, va richiamato quanto previsto non solo dalla l. n. 131/2003, ma anche dal progetto di legge di riforma della l. n. 86/1989, la c.d. legge La Pergola (Atti Camera, n. 3123, XIV Legislatura) in tema di partecipazione diretta e indiretta alla formazione della normativa comunitaria in materie di competenza regionale e di esercizio dell'attività di attuazione interna della medesima [21].

---

[19] Sui problemi interpretativi relativi all'art. 120 Cost., con particolare riferimento alla sua riferibilità alla sola attività amministrativa o anche a quella legislativa cfr. P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e riforma costituzionale*, Atti dell'VIII Convegno nazionale di studi regionali promosso dal Consiglio regionale della Liguria, Maggioli, Rimini, 2002, p. 89 ss.

[20] Al riguardo vedi, oltre a A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale*, cit.; BUCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 29 ss. e P. BILANCIA, *Regioni e attuazione del diritto comunitario*, *ivi*, p. 49 ss.

[21] Sul progetto di riforma della legge «La Pergola» vedi T. GROPPI, *Regioni e diritto comu-*

Quanto alla partecipazione diretta, questa poteva essere l'occasione per consentire alle Regioni italiane ciò che è da tempo prassi per altri enti omologhi europei, ossia di partecipare direttamente, attraverso un proprio rappresentante (il quale peraltro esprime la posizione unitaria dello Stato di appartenenza) alle riunioni del Consiglio dei ministri europeo; una possibilità quest'ultima resa possibile, come è noto, dall'avvenuta modifica operata con il trattato di Maastricht dell'art. 203, c. 1°, del Trattato CEE, il quale non richiede più la partecipazione al Consiglio di Ministri dei Governi nazionali, ma parla ora di rappresentanti degli Stati di livello ministeriale, allargando così lo spettro dei legittimati, pur facendo salva la necessaria unitarietà della posizione dei singoli Stati. Tale occasione sembrerebbe almeno in parte essere stata colta alla luce di quanto disposto al riguardo dall'art. 5 della legge «La Loggia»: vi si afferma, infatti, il diritto delle Regioni a partecipare alle attività del Consiglio dei Ministri europeo e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea «nell'ambito delle delegazioni del Governo …, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni …, comunque garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo».

Si aggiunge che nelle materie di competenza residuale/esclusiva delle Regioni, il Capo delegazione può essere anche un Presidente di giunta regionale o di Provincia autonoma, la cui designazione da parte del Governo avverrà sulla base di criteri e procedure fissati da un accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni stipulato in sede di conferenza permanente Stato-Regioni.

Siamo di fronte dunque, soprattutto ove le modalità concrete di questa partecipazione diretta assicurassero una reale possibilità alle Regioni di incidere sulla definizione della posizione italiana, ad un passo avanti di notevole rilievo rispetto alla situazione attuale [22].

Della partecipazione indiretta, ossia delle procedure che assicurano un coinvolgimento regionale ai processi decisionali che sul piano dell'ordinamento interno sono preordinati alla definizione della posizione dell'Italia sulle questioni comunitarie si occupa invece il progetto di legge di riforma del-

---

nitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 259 ss.

[22] Sotto altro profilo, è da sottolinerare l'importanza di quanto previsto dal c. 2° dell'art. 4, richiamato nel testo, in ordine alla possibilità da parte della Conferenza Stato-Regioni di chiedere al Governo di proporre ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia contro atti comunitari ritenuti illegittimi (naturalmente con riferimento alle materie di competenza regionale), precisandosi che, ove tale richiesta venga approvata a maggioranza assoluta dalla Conferenza, «il Governo è tenuto a proporre tale ricorso …».

la l. n. 86/1989. In particolare, l'art. 2 del progetto contiene al riguardo una serie di disposizioni che puntano a rafforzare in modo considerevole il ruolo della Conferenza permanente Stato-Regioni. Al di là infatti della previsione di un obbligo di comunicazione da parte del Governo alle singole Regioni e Province autonome del testo dei progetti di atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione Europea (nonché di tempestiva informazione dei tempi di discussione e adozione dei medesimi), la Conferenza diviene la sede privilegiata per la definizione di posizioni comuni. Si prevede, infatti, che qualora i progetti di atti comunitari investano materie di competenza regionale la Commissione debba esserne comunque investita al fine di acquisirne il parere ovvero al fine dell'eventuale raggiungimento di un intesa sul loro contenuto (sia pure nel termine ristretto di quindici giorni, la cui scadenza autorizza il Governo a procedere anche senza intesa). Non solo, ma sulla stessa linea, si prevede che ove i progetti di atti normativi comunitari rivestano una particolare importanza politica (sempre naturalmente in materie di competenza regionale), il Governo ponga sui medesimi la «riserva di esame», il che comporta che in la posizione italiana venga definita tramite intesa (non più eventuale) da conseguire in commissione Stato/Regioni (anche se si aggiunge che anche in questo caso il mancato raggiungimento dell'intesa non blocca la successiva azione del Governo). La semplice lettura di queste disposizioni, peraltro non ancora approvate, non ci dice ovviamente gran che sulla loro effettiva capacità di introdurre novità rilevanti rispetto alla situazione attuale; sarà in ogni caso necessario attendere che esse trovino concreta applicazione nella prassi. E tuttavia, mi pare che si possa dire che esse si muovano nella giusta direzione della definizione di un «concorso» Stato-Regioni alla fase ascendente che contempera in modo sostanzialmente equilibrato esigenze unitarie ed esigenze autonomistiche.

Considerazioni almeno in parte analoghe valgono per le ipotesi che si stanno discutendo in ordine alla disciplina del concorso Stato- Regioni nella fase discendente dell'attuazione della normativa comunitaria. Il riferimento è di nuovo al progetto di riforma della l. n. 86/1989. Infatti, l'art. 12, pur lasciando invariato nei suoi tratti essenziali il modello vigente, introduce una novità non trascurabile: si conferma la competenza regionale a dare diretta attuazione legislativa alle direttive comunitarie, così come si conferma la possibilità per lo Stato di provvedere con la legge comunitaria od altra legge a dare attuazione a direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale, con indicazione dei principi ai quali le Regioni debbono attenersi nell'esercizio della loro competenza concorrente, ma si stabilisce che «le disposizioni adottate dallo Stato per l'adempimento degli obblighi comunitari, nelle materie di competenza legislativa regionale e provinciale, … si applicano, per le Regioni e le Province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la

propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine fissato per il recepimento della direttiva e fino alla data di entrata in vigore degli atti normativi delle Regioni e delle Province autonome.» A differenza di quanto detto a proposito delle proposte in discussione sul versante della fase ascendente, la soluzione ora richiamata si può dire che ricalchi in modo fedele quanto è già stato previsto dall'art. 1 della l. n. 39/2002 (legge comunitaria 2001, sulla scorta di un parere dell'Adunanza del Consiglio di Stato del febbraio dello stesso anno). Nonostante le perplessità che rimangono soprattutto in relazione ad un intervento legislativo statale «di attuazione» preventivo (cioè precedente l'eventuale accertamento di un'inerzia regionale) soprattutto nelle materie di competenza regionale residuale/esclusiva (la disposizione non pare fare alcuna distinzione al riguardo), l'impressione è che anche sul versante dell'attuazione interna della normativa comunitaria il «concorso» Stato-Regioni si stia avviando verso un assetto più equilibrato: la regola è, infatti, l'intervento legislativo diretto delle Regioni, là dove l'intervento legislativo statale è visto come meramente eventuale e comunque non immediatamente produttivo di effetti sulla legislazione regionale vigente.

7. *Considerazioni conclusive*

Alla luce delle considerazioni che precedono, si possono trarre alcune sintetiche conclusioni:

a) le disposizioni del nuovo titolo della Costituzione relative al ruolo internazionale e comunitario delle Regioni, rappresentano senza alcun dubbio un'altra tappa importante nella direzione di una disciplina del rapporto tra Stato e Regioni in ordine alla proiezione esterna dell'esercizio delle rispettive competenze che sempre meno si fondi sulla «specialità» della «materia» (una specialità così forte da giustificare in passato il totale sovvertimento dei criteri costituzionali di riparto delle funzioni legislative e amministrative tra diversi livelli di governo) e sempre più, invece, ispirata al principi del necessario «concorso» nel rispetto equilibrato di esigenze unitarie e locali;

b) tali disposizioni presentano numerosi e non semplici problemi interpretativi e lacune soprattutto sul piano della definizione del ruolo internazionale delle Regioni, ma non rappresentano affatto, complessivamente considerate, una mera copertura costituzionale della situazione precedente; al contrario esse hanno posto da subito l'esigenza di un profondo ripensamento delle soluzioni legislative vigenti al momento del varo della riforma;

c) l'aver assunto come premessa il principio del «concorso» ha determinato l'abbandono di soluzioni costruite prevalentemente in termini di riser-

ve di competenza o di gerarchia tra atti, ma ha spinto piuttosto ad immaginare regole che si muovono sul terreno della predisposizione di procedure di concertazione relative alle varie fasi che caratterizzano l'esercizio di queste attività a proiezione esterna sia dello Stato che delle Regioni;

d) in questa direzione mentre molto resta da fare sul terreno della legislazione ordinaria (nonché delle prassi conseguenti), non va dimenticato che la riforma del Titolo V attende di essere completata con la modifica della nostra formula bicamerale attraverso l'istituzione di quella Camera territoriale, che rappresenterebbe il punto d'arrivo del percorso avviato e conferirebbe, soprattutto, per i temi qui affrontati la sede più idonea alla realizzazione del concorso Stato-Regioni.