

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

Servizio Studi e attività legislativa



Il potere delle Regioni e delle Province autonome di concludere accordi internazionali

(Note in margine della sentenza alla Corte costituzionale n. 238/2004)

di

Paolo Modica de Mohac

**Palermo
23/24 Settembre 2004**

Il potere delle Regioni e delle Province autonome di concludere accordi internazionali

(Note in margine della sentenza della Corte costituzionale n. 238/2004)

1) Attività internazionali delle Regioni e delle Province autonome: la materia dei rapporti internazionali insuscettibili di determinare l'insorgenza di una responsabilità di diritto internazionale in capo allo Stato e la materia del «*treaty making power*», il cui esercizio è idoneo a rendere responsabile lo Stato per il caso di inadempienza regionale.

L'articolo 117 Costituzione prevede, da un lato, che le Regioni abbiano competenza legislativa concorrente nella materia dei rapporti internazionali (delle Regioni stesse) e, dall'altro, che «*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*».

Il differente inquadramento fatto dall'articolo 117 Costituzione delle due fattispecie corrispondenti al riconoscimento di una potestà legislativa regionale, seppur condivisa con lo Stato, per la disciplina della materia dei «*rapporti internazionali delle Regioni*» ed al potere di concludere accordi ed intese internazionali da parte delle Regioni, induce a ritenere che si tratti di aspetti tra loro completamente diversi ed ai quali riconnettere discipline difformi.

Nel primo caso si fa riferimento ad una materia la cui disciplina è condivisa tra Stato e Regione, con i limiti e le garanzie previste dall'ordinamento costituzionale per l'esercizio di funzioni legislative concorrenti; nel secondo caso ci si riferisce ad una materia che costituisce una connotazione tipica del «*potere estero*» dello Stato e che si configura, quindi, come di competenza esclusiva di quest'ultimo, unico soggetto istituzionale legittimato a dettare norme di regolamentazione volte a definirne contenuti e limiti.

Sembra che il Legislatore costituzionale abbia inteso distinguere nettamente le attività da cui non discende alcuna responsabilità in capo allo Stato («*rapporti internazionali delle Regioni*»), da quelle che, al contrario sono suscettibili di rendere lo Stato stesso responsabile sul piano internazionale per il caso di inadempienza («*treaty making power*»).

Mentre la materia dei rapporti internazionali delle Regioni è una materia condivisa tra Stato e Regioni, la materia della negoziazione di accordi ed intese è una materia esclusiva dello Stato.

Alle Regioni residua in tale ultima materia una limitata competenza attuativa di carattere non legislativo (ultimo comma dell'articolo 117 Costituzione) che deve estrinsecarsi comunque «*nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*».

Nell'ambito della materia dei «*rapporti internazionali delle Regioni*» vanno ricomprese le attività e gli atti di mero rilievo internazionale che dovrebbero, d'ora in avanti essere disciplinati con legge di principio statale, salva la possibilità per le Regioni di dettare, anch'esse con legge, le disposizioni di dettaglio necessarie e conseguenti.

Con riferimento a tali fattispecie si pone oggi il problema di stabilire quale validità continui ad avere il Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994 recante «*Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle province autonome*», almeno nella parte in cui, appunto, si occupa di dette attività di rilievo internazionale.

Non trattandosi di legge dello Stato ed anzi configurandosi come atto di indirizzo e coordinamento non possono che sollevarsi serie perplessità in ordine alla sua vigenza nel mutato contesto costituzionale.

Ma non è di questo che ci si vuole occupare nel presente contributo che, anzi, vuole fornire spunto per una riflessione sul tema del potere regionale di concludere accordi ed intese internazionali.

2) La sostanziale coincidenza del «*treaty making power*» regionale con gli accordi internazionali di cui al Trattato di Madrid e con le attività promozionali: aspetti contenutistici.

Un primo aspetto che va adeguatamente sottolineato, in quanto discendente direttamente dal dettato formale del nuovo testo costituzionale, è che l'articolo 117 Costituzione prevede che il legislatore ordinario debba mettere in condizione le Regioni di stipulare accordi ed intese internazionali, ciò che è stato fatto con l'approvazione della legge 131/2003.

Tuttavia il legislatore ordinario, nell'esercitare appieno le sue competenze in materia di disciplina del potere di concludere accordi internazionali, attraverso l'approvazione della citata legge, non sembra avere colto in maniera compiuta il senso della riforma costituzionale. Esso ha, infatti, contribuito, con l'articolo 6, a ridimensionare fortemente la capacità regionale di concludere accordi sul piano internazionale, concedendo una limitata operatività alle Regioni (limitazione afferente alle tipologie di accordi che le Regioni sono abilitate a concludere) e sottoponendo ogni loro attività a ingerenze di merito e controlli di legittimità difficilmente compatibili con l'intero assetto quasi-federalista che contraddistingue il sistema di bilanciamento dei poteri nel nostro Paese.

E ciò vale anche se la citata sentenza della Corte Costituzionale ha affermato la legittimità della normativa statale che si è occupata del complesso argomento.

Sul piano dei contenuti il Legislatore statale ordinario ha finito con il far coincidere il nuovo «*treaty making power*» con la possibilità per le Regioni di porre in essere e stipulare accordi, costituenti una evoluzione rispetto a quelli già previsti dalla Convenzione di Madrid del 1980, ed intese, corrispondenti, grosso modo, agli «*atti promozionali*» di cui alla previgente normativa.

Invero, per quanto attiene agli accordi internazionali, va riconosciuto che il sistema delineato dall'articolo 117 Costituzione e dalla normativa di attuazione contenuta nella legge n. 131/2003 segna sicuramente un passo in avanti a favore delle Regioni, rispetto alla situazione previgente, che si basava in gran parte su ricostruzioni giurisprudenziali della Corte costituzionale e sull'applicazione della Convenzione di Madrid (¹).

Se fino ad oggi non si è potuto parlare, salvi i casi limitati degli atti promozionali, di una effettiva potestà contrattuale internazionale sostanzialmente riconducibile alle Regioni, con il nuovo assetto di poteri la situazione sembra effettivamente cambiata, per cui tale potestà, che prima era di carattere eccezionale, è oggi divenuta normale.

Anche a livello formale si registrano significative innovazioni. Nessun potere di firma alle Regioni idoneo ad impegnare lo Stato nel suo complesso, era previsto nella vigenza del passato sistema.

¹ **D'Atena**, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*. – **Pizzetti**, *Le nuove Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII Legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, ottobre 2001. – **Bilancia**, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, gennaio 2002, www.statutiregionali.it. – **Cannizzaro**, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, Il testo integrale dello scritto, destinato alla pubblicazione sulla Rivista di diritto internazionale, è reperibile sul sito http://www.unimc.it/web_9900/prov_dip/internaz/Person/Cannizzaro/art117.rtf. – **Bilancia**, *Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali?*, dicembre 2001, www.statutiregionali.it. – **Pinelli**, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'articolo 117 Costituzione*, www.statutiregionali.it. – **Groppi**, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di) *La Repubblica delle Autonomie*. – **Pizzetti**, *I nuovi elementi unificanti del sistema italiano: il posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, maggio 2002, www.federalismi.it.

Mentre con il nuovo assetto é la Regione che nelle proprie materie firma, pur con la tutela dello Stato, gli accordi internazionali che impegnano a livello internazionale lo Stato, il quale é dotato di quei poteri sostitutivi che appunto si giustificano in quanto é ad esso e soltanto ad esso che viene riconosciuta la soggettività piena di diritto internazionale.

Senza contare che ciò che era consentito soltanto alle Regioni transfrontaliere viene oggi consentito a tutte le Regioni italiane.

Ma l'ottimismo discendente da una valutazione dei contenuti del nuovo articolo 117 Costituzione si stempera inevitabilmente se si pone attenzione alla circostanza che gli accordi che le Regioni e le Province autonome possono stipulare sono soltanto quelli esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, quelli di natura tecnico-amministrativa, o di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato.

Ebbene, l'aver stabilito che gli accordi stipulabili debbano essere attuativo-applicativi di precedenti accordi regolarmente entrati in vigore significa, in sostanza, avere legato indissolubilmente l'attività negoziale regionale alla previa conclusione di accordi-quadro, evidentemente da siglarsi da parte dello Stato.

Quindi le Regioni e le Province autonome, salvi i casi di stipula di accordi programmatici e tecnico amministrativi, non sarebbero poste nelle condizioni di concludere accordi rilevanti sul piano internazionale, anche nelle materie di propria competenza esclusiva, senza la previa entrata in vigore di accordi internazionali statali.

Nel caso di accordi aventi natura tecnico-amministrativa o programmatica le Regioni e le Province autonome sarebbero abilitate alla stipula senza la necessità della previa conclusione di accordi quadro stipulati dallo Stato, seppur avendo cura di osservare, beninteso, le disposizioni procedurali previste dalla stessa legge 131/2003.

Non sfugge, tuttavia, la poca rilevanza che assumono gli accordi tecnico-amministrativi i quali, in genere, presuppongono, in via di fatto se non in diritto, la previa conclusione di accordi più ampi. Gli accordi programmatici, per altro verso, difficilmente conterranno disposizioni cogenti; anzi, il più delle volte, si limiteranno a mere dichiarazioni di principio condivise.

Per quanto riguarda le intese appare marcata la loro derivazione dalla categoria delle «attività promozionali».

In effetti la nuova Costituzione non parla di «atti promozionali», ma si limita a prevedere che le Regioni e le Province autonome possano concludere intese con articolazioni territoriali interne ad altri Stati ⁽²⁾.

E' il comma 2 dell'articolo 6 della legge 131/2003 che ha ricondotto le intese nell'ambito delle «attività promozionali», stabilendo che tali intese devono essere dirette a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni.

Le intese sono state definite dal nostro Legislatore come atti che le Regioni possono stipulare con enti territoriali interni ad altri Stati. Così facendo la legge ha finito con il superare le perplessità che si erano manifestate nella vigenza del sistema precedente alla riforma, esplicitamente aderendo ad una interpretazione restrittiva.

Nel merito va ricordato come le Regioni e le Province autonome non possano esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possano assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione.

² **Pinelli**, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'articolo 117 Costituzione*, sembra ritenere che soltanto gli accordi stipulati dalle Regioni possano essere ricondotti nell'ambito del «*treaty making power*», mentre le intese avrebbero una diversa valenza.

Va osservato che una siffatta precisazione non osta a che dalle intese sorga una responsabilità internazionale dello Stato: una cosa è infatti che l'intesa produca effetti giuridici sul piano internazionale, altra cosa è prevedere che gli eventuali obblighi ed oneri connessi all'esecuzione dell'intesa medesima debbano gravare sulle Regioni e sulle Province autonome che l'intesa stessa abbiano sottoscritto.

3) La sostanziale coincidenza del «*treaty making power*» regionale con gli accordi internazionali di cui al Trattato di Madrid e con le attività promozionali: aspetti procedurali.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali va subito fatto rilevare come vengano assimilate dalla legge 131/2003 le trattative agli atti finali, nel senso che entrambe tali attività, propedeutiche e conclusive, incontrano gli stessi limiti procedurali.

Ed infatti, per quanto concerne gli accordi, la legge prevede che:

- a) La Regione o Provincia autonoma deve dare comunicazione al Ministero degli affari esteri, delle trattative;
- b) La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, deve comunicare il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli;
- c) agli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano è data pubblicità in base alla legislazione vigente.

Nel merito va sottolineato come il Ministero degli affari esteri possa indicare i principi e i criteri da seguire nella conduzione dei negoziati. Qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative.

Per il resto il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione.

Dal punto di vista dei limiti procedurali la disciplina dettata dalla legge 131/2003 non sembra essere più «*regionalista*» (anzi) rispetto a quella previgente, che regolamentava l'esercizio del potere di conclusione di accordi sulla base del Trattato di Madrid.

Per le intese che, lo si ribadisce, nella mente del Legislatore costituzionale, possono essere stipulate soltanto con articolazioni territoriali interne ad altro Stato, vigono i seguenti obblighi procedurali:

- a) La Regione o Provincia autonoma deve dare comunicazione alla Presidenza del Consiglio ed al Ministero degli affari esteri, dell'atto da sottoscrivere, prima della sua firma;
- b) In conseguenza della notifica di cui al punto a) si ha una sospensione di ogni attività per un periodo di trenta giorni;
- c) Decorso il termine di trenta giorni senza che siano sollevate obiezioni da parte del Ministero degli affari esteri o dei Ministeri competenti per materia, le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa;

- d) Se il Ministro degli affari esteri rappresenta alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e la Regione o la Provincia autonoma non si attiene alle osservazioni e richieste dello Stato, il Ministero, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, può chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione.

Si deve, infine, dar conto del fatto che nel caso delle intese, diversamente da quanto espressamente previsto per gli accordi, non è disciplinata dal legislatore la fase delle attività propedeutiche e preliminari.

In altri termini, se è previsto per il caso degli accordi che la Regione comunichi ai competenti organi statali l'avvio delle trattative, una analoga disposizione non è contemplata per il caso delle intese.

Ciò che vale per le intese in ordine al potere concesso allo Stato di intervenire in ogni e qualsivoglia momento delle trattative e di incidere nel merito dell'intesa, vale anche per la sottoscrizione degli accordi.

La stessa disposizione contenuta nell'articolo 6 della legge 131/2003 ha anche previsto che tali intese possono essere pure dirette a realizzare attività di rilievo internazionale.

Va osservato come con tale previsione il Legislatore abbia, in realtà, posto sullo stesso piano, in quanto oggetto di intese, un fine - quello dello sviluppo economico, sociale e culturale – ed un mezzo – quello delle attività di mero rilievo internazionale – ingenerando in tal modo confusione.

Un ultimo aspetto è quello concernente i poteri di firma. Questi ultimi non vengono conferiti per la sottoscrizione regionale delle intese, ma invece sono dati alle Regioni nel caso di sottoscrizione degli accordi.

Si potrebbe ritenere che una tale differenza porti come conseguenza che le intese non possano determinare l'insorgere di alcuna responsabilità internazionale dello Stato in dipendenza appunto della loro sottoscrizione ad opera delle Regioni.

Ma, a ben vedere, dal punto di vista strettamente internazionale, la firma non è richiesta come elemento essenziale per la esistenza del negozio.

Ed infatti l'articolo 7 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 stabilisce che una persona è considerata rappresentante di uno Stato per l'adozione o l'autenticazione del testo di un trattato anche *«se risulta dalla pratica degli Stati interessati o da altre circostanze che essi avevano l'intenzione di considerare quella persona come rappresentante dello Stato a quei fini e di non richiedere la presentazione dei pieni poteri»*.

Tale disposizione va letta, peraltro, in combinato disposto con l'articolo 46 del trattato stesso, il quale prevede che se il *«consenso di uno Stato a vincolarsi a un trattato sia stato espresso in violazione di una disposizione del suo diritto interno riguardante la competenza a concludere trattati non può essere invocato dallo Stato in questione come viziente il suo consenso, a meno che questa violazione non sia stata manifesta e non riguardi una norma del suo diritto interno di importanza fondamentale. Una violazione è manifesta se essa è obiettivamente evidente per qualsiasi Stato che si comporti in materia secondo la pratica abituale e in buona fede»*.

Sicché può ritenersi che, nel quadro delle disposizioni costituzionali regolanti la materia della potestà internazionale regionale e con l'osservanza delle norme contenute nella legge 131/2003, le Regioni possano stipulare intese che abbiano la conseguenza di impegnare a livello internazionale la responsabilità dello Stato, anche in mancanza del conferimento dei poteri di firma.

Del resto le cautele, individuate dal Legislatore statale, che accompagnano le fasi della predisposizione delle intese stesse e la previsione del controllo preventivo statale sulle stesse mal si concilierebbero con il riconoscimento di un effetto limitato delle stesse intese sul piano internazionale.

4) La sentenza della Corte costituzionale n. 238 dell'8 luglio 2004 e la riforma mancata.

La sentenza della Corte costituzionale n. 238 dell'8 luglio 2004 si è occupata di ridisegnare i limiti del potere estero regionale, alla luce dei contenuti di cui alla legge n. 131 del 5 giugno 2003, nel quadro delle disposizioni contenute nell'articolo 117 della Costituzione.

Ci si soffermerà di seguito soltanto su quegli aspetti, toccati dalla citata sentenza, concernenti la capacità negoziale internazionale delle Regioni.

E proprio per tale ultimo profilo la Corte ha stabilito, in particolare, che le disposizioni contenute nella legge 131/2004 non sono da considerare di dettaglio ma costituiscono invece un tessuto normativo di carattere procedurale.

E' questo il principio base sul quale si fondano le argomentazioni dei Giudici costituzionali i quali ritengono che il termine «*forme*» utilizzato all'ultimo comma dell'articolo 117 Costituzione deve essere inteso come «*procedure*», sicché il Legislatore ordinario deve stabilire i casi e le procedure intese a consentire la necessaria preventiva verifica statale delle attività negoziali regionali di carattere internazionale.

E se su tali aspetti non si può che convenire con l'impostazione della Corte, qualche difficoltà si incontra invece laddove la stessa Corte ritiene non fondata la tesi secondo cui «*le disposizioni impugnate introdurrebbero regole e istituti suscettibili di dar luogo ad indebite ingerenze di merito dello Stato nelle decisioni delle Regioni in questa materia, così ledendone l'autonomia*».

Si badi bene: la Corte non esclude che si tratti di ingerenze di merito. Semplicemente ritiene che i modi attraverso cui tali ingerenze di merito si concretano «*sono sempre e soltanto relativi alle esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell'ordinamento internazionale; né potrebbero travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonome scelte delle Regioni*».

Sicché la possibilità per il Ministero degli affari esteri di «*indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati*», l'imposizione della collaborazione delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari per i negoziati all'estero e la necessità di un accertamento preventivo da parte del Ministero degli affari esteri della «*opportunità politica*» e della «*legittimità*» dell'accordo, non sarebbero ingerenze di merito indebite o ingiustificabili.

E al fine di sgombrare il campo da equivoci la Corte precisa che l'indicazione di principi e criteri da seguire non si concreta in un'attività di indirizzo vincolante «*in positivo*» l'azione della Regione e quindi vincolante il contenuto degli accordi, ma si pone come «*espressione delle esigenze di salvaguardia degli indirizzi della politica estera*» e quindi come manifestazione del limite generale gravante sulle Regioni derivante «*dalla riserva allo Stato della competenza a formulare e sviluppare tali indirizzi e dal conseguente divieto di pregiudicarli con attività ed atti di essi lesivi*».

Sembrerebbe, dunque, che il Ministero non possa in concreto stabilire o concorrere a determinare i contenuti di un accordo internazionale di una Regione, ma possa, al contrario, richiamare la Regione stessa al rispetto della salvaguardia degli indirizzi di politica estera dello Stato.

Ma al di là delle parole non sfugge la difficoltà, se non addirittura la improponibilità, della sottile distinzione tra «*vincoli in positivo*» e «*vincoli in negativo*», distinzione che la Corte fa propria.

Appare del tutto evidente che l'ingerenza di merito da parte del Governo statale è nelle cose e nessuna sottigliezza terminologica può servire a farla passare per ciò che non é.

Il Ministero ha il potere, «*rebus sic stantibus*», richiamando, di volta in volta, la esigenza della salvaguardia degli indirizzi di politica estera statale, di incidere profondamente sui contenuti di un accordo internazionale di una Regione.

E l'ingerenza di merito si palesa ancor più forte quando si passi ad esaminare la disposizione concernente l'accertamento preventivo di legittimità e di opportunità dell'accordo, accordo che è comunque anche un atto della Regione.

Ma tant'è. Ormai il quadro appare decisamente delineato nel senso di una continuità rispetto al passato.

Vien da chiedersi allora se la disposizione contenuta nell'articolo 117 Costituzione avrebbe potuto essere attuata in un modo diverso, da un lato più rispettoso del riparto di competenze delineato dal legislatore costituzionale a favore delle Regioni e dall'altro comunque attento a non sacrificare più di tanto la necessaria riserva statale sulla cosiddetta «*politica estera*».

In altri termini occorre, dunque, domandarsi in maniera problematica, se il controllo preventivo di merito, esplicito ad opera del Governo statale sia sugli accordi che sulle intese, sia davvero conforme o meno al disegno costituzionale e se l'obiettivo del necessario riconoscimento in via esclusiva della materia della politica estera allo Stato avrebbe potuto essere raggiunto con una maggiore considerazione delle mutate competenze che la Costituzione pur riconosce alle Regioni in materia di «*treaty making power*».

La risposta a tale quesito presuppone una seria ponderazione e valutazione degli interessi in gioco. Qual è, in altre parole, il bene giuridico che va tutelato sul fronte statale e quali le prerogative che dovrebbero essere comunque garantite sul versante regionale, anche al fine di evitare che la compressione delle competenze di tali enti finisca con l'alterare il disegno federalista sotteso alla nuova Carta costituzionale?

Si è visto che l'articolo 117 Costituzione ha previsto in favore delle Regioni la possibilità di concludere accordi ed intese internazionali, seppur nelle materie di propria competenza e nei casi e con le forme disciplinati con legge dello Stato.

Atteso che le Regioni non sono soggetti dell'ordinamento internazionale, il potere estero da loro sviluppato, nei limiti di quanto disposto dalla Costituzione, è comunque suscettibile di impegnare la soggettività internazionale dello Stato. Così come lo Stato può farsi rappresentare da suoi organi operanti a livello centrale, la disposizione costituzionale «*de qua*» stabilisce che lo Stato possa essere rappresentato dalle Regioni.

Un dato comunque va messo in evidenza: anche se è la Regione a concludere formalmente un accordo, sarà sempre la responsabilità dello Stato ad entrare nel gioco delle relazioni internazionali.

La legge 131/2003, come si è avuto modo di accennare, ha circondato di numerose cautele l'esercizio in concreto del potere regionale di concludere accordi ed intese internazionali.

Orbene, in primo luogo appare indiscutibile che lo Stato abbia tutto l'interesse a decidere, secondo il suo sovrano apprezzamento, se sia o meno opportuno avviare, proseguire o interrompere trattative e negoziati con un determinato altro soggetto. E tale valutazione circa l'opportunità non potrebbe giammai essere sottoposta ad alcun giudizio esterno, essendo attratta in via esclusiva alla univoca materia della politica estera nazionale.

Sembra, peraltro, indubitabile che lo Stato mantenga inalterato il proprio interesse a gestire le relazioni internazionali preordinate alla conclusione di accordi e trattati che coinvolgeranno la sua responsabilità sul piano internazionale. E', infatti, risaputo, che nel diritto internazionale anche la forma è sostanza e quindi tutto quanto attiene alla materia diplomatica non può che essere definito e realizzato che dallo Stato o con l'assistenza degli organi statali ⁽³⁾.

Pertanto, l'individuazione del soggetto con cui trattare, le condizioni alle quali negoziare e l'assistenza diplomatica alle trattative costituiscono, a parere di chi scrive, aspetti inscindibilmente legati alla soggettività internazionale dello Stato, alla conseguenziale sua responsabilità e soprattutto afferenti ad una materia – quella della politica estera – che costituisce una componente essenziale dello Stato centrale.

³ In Belgio le relazioni diplomatiche e consolari costituiscono materia di esclusiva competenza federale. Tuttavia, la Regione (come le altre entità federate) ha facoltà di inviare propri rappresentanti presso gli uffici diplomatici e consolari all'estero, oppure può optare per una rappresentanza autonoma. Anche nel secondo caso però, non potendo la Regione intrattenere relazioni diplomatiche o consolari, si tratterà comunque di attività volte solo a promuovere all'estero le iniziative economico-commerciali della Regione.

Resta, allora, da esaminare il tema spinoso dell'oggetto delle trattative. In altri termini: esiste un interesse concreto dello Stato a stabilire i contenuti degli accordi internazionali siglati dalla Regione? E se la risposta a tale quesito é affermativa, tale interesse deve o no essere contemperato con l'interesse a non alterare il riparto costituzionale di competenze materiali? Ovvero, anche alla luce del nuovo assetto di poteri delineato dalla Costituzione, rimane valida la concezione secondo cui ogni materia di competenza regionale nasce limitata e quindi circoscritta al solo ambito interno, ritraendosi a favore dello Stato ogniqualvolta la responsabilità di quest'ultimo possa essere fatta valere sul piano internazionale?

A ben vedere una siffatta ricostruzione appare poco adeguata al nuovo sistema regional-federale introdotto con la riforma del 2001 ed ai principi ispiratori della riforma medesima.

Del resto lo stesso articolo 117 Costituzione, nell'attribuire il «*treaty making power*» alle Regioni, stabilisce alcune coordinate essenziali. In primo luogo esso prevede che tale potere possa essere esercitato nei casi e con le forme disciplinati dallo Stato; in secondo luogo, é questo é un dato che deve essere tenuto in debito conto, l'articolo 117 Costituzione introduce una riserva di legge per la disciplina delle ipotesi in cui il predetto potere possa essere esercitato e per la individuazione delle forme che devono rivestire la «*conclusione*» dell'accordo o intesa.

Sembra abbastanza chiaro che disciplinare i casi significa, in sostanza, stabilire quali tipologie di accordi o intese possano essere conclusi dalle Regioni. Ed in tal senso la legge 131/2003 ha ben interpretato lo spirito dell'articolo 117 Costituzione.

Ma, vien da chiedersi se anche in ordine alla determinazione delle «*forme*» o, come dice la Corte costituzionale delle «*procedure*», la stessa legge 131/2003 abbia ben centrato la volontà del legislatore costituzionale.

L'articolo 117 Costituzione richiede che la «*conclusione*» di un accordo debba avvenire con le forme stabilite dal legislatore ordinario. Quindi rientra nella competenza dello Stato stabilire, ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, se il consenso ad essere vincolato da un accordo debba essere espresso «*per mezzo della firma, dello scambio degli strumenti costituenti un trattato, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione o dell'adesione, o di qualsiasi altro mezzo convenuto*». Spetta ancora al legislatore ordinario prevedere se l'accordo di un determinato tipo debba avere una forma particolare, al limite anche una forma non scritta, ex articolo 3 della predetta Convenzione. Spetta sempre al legislatore ordinario decidere se i pieni poteri alla Regione debbano essere conferiti in via generale ovvero di volta in volta (articolo 7 Convenzione). Compete, infine, al legislatore ordinario prevedere i casi in cui la Regione possa essere autorizzata ad apporre una riserva all'accordo ovvero stabilire che questa riserva possa essere apposta soltanto dallo Stato.

Tutte queste indicazioni attengono al modo di esplicarsi della fase conclusiva dell'accordo e, quindi, avrebbero potuto e dovuto essere disciplinati dalla legge n. 131/2003, la quale, invece, non soltanto non si occupa di tali relevantissimi aspetti, ma anzi, introducendo la possibilità per il Governo di accertare previamente la legittimità e l'opportunità dell'accordo, sembra travalicare il dettato costituzionale.

Così come, sia nel caso delle intese che nel caso degli accordi, la legge 131/2003, nell'introdurre un sistema di osservazioni e di indicazioni che possono essere formulate dai Ministeri competenti per materia, disciplina una fase che non é contemplata dall'articolo 117 Costituzione, il quale, val la pena di ribadirlo, si sofferma, soltanto, sul momento della conclusione dell'accordo e dell'intesa.

L'articolo 117 Costituzione non parla affatto delle fasi prodromiche alla conclusione dell'accordo o intesa ed é ben lungi dal richiedere l'esercizio di un potere di controllo governativo, neanche di legittimità, sui poteri dispositivi sulle materie di competenza regionale.

Si badi bene. Il punto qui sollevato non é quello di escludere che il Governo possa decidere in qualunque momento che la Regione interrompa la trattative e non é nemmeno quello di respingere la necessità dell'assistenza diplomatica dello Stato. Questi due aspetti sono indiscussi ed indiscutibili. Il problema vero é quello di aver previsto che il Governo possa, in qualche modo, incidere nel merito delle questioni oggetto dell'intesa, attraverso le osservazioni che possono essere

formulate dai Ministeri competenti per materia per il tramite del Ministero degli Affari esteri e di aver stabilito che lo stesso Governo possa esercitare un controllo di legittimità e di opportunità preventivo sull'accordo da sottoscrivere, non basato su alcuna disposizione costituzionale.

E del resto già alla stregua dell'ordinamento vigente sarebbe ben possibile per il Governo, laddove ravvisi che l'accordo in corso di conclusione tra una Regione ed uno Stato estero sia esorbitante rispetto la sfera di competenze assegnate alla Regione stessa, sollevare conflitto di attribuzione davanti la Corte costituzionale.

L'aver previsto con legge ordinaria che un tale onere di impugnativa passi in via ordinaria in capo alle Regioni, che sarebbero chiamate di volta in volta ad impugnare il diniego di conferimento dei poteri di firma, sembra francamente eccessivo.

Un'ultima questione rilevante é quella legata alla esatta individuazione delle materie in cui le Regioni possono concludere accordi ed intese.

Si é già avuto modo di evidenziare come il dettato costituzionale abbia delineato un quadro di maggior favore per le Regioni rispetto all'azione «*frenante*» esercitata dalla legge 131/2003.

Nulla avrebbe vietato, ed anzi si può forse dire che la stessa Costituzione avrebbe potuto consentire, l'introduzione di una disciplina ordinaria più aperta al ruolo internazionale delle Regioni.

Così, non si vede francamente il motivo per cui alle Regioni é stato consentito di concludere accordi, sia nelle materie di competenza esclusiva, sia in quelle di competenza concorrente, almeno per quanto concerne gli accordi più rilevanti, soltanto a condizione della previa entrata in vigore di accordi internazionali, evidentemente stipulati dallo Stato.

Una volta previsti una serie di accorgimenti procedimentali ed una tutela «*ferrea*» dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Province autonome in tutte le fasi del procedimento negoziale, ben si sarebbe potuto permettere a tali enti di stipulare accordi nelle materie di competenza esclusiva, nel rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali esistenti e della normativa comunitaria, omologando in tal modo il potere estero regionale all'esercizio della potestà legislativa.

Paolo Modica de Mohac

Consigliere parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana