

**ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA**



**AREA ISTITUZIONALE**

**NOTE DI APPROFODIMENTO SU PARTICOLARI TEMI  
RIGUARDANTI L'ORDINAMENTO DELLA REGIONE  
SICILIANA NEL QUADRO DELLA RIFORMA DEL  
TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**



**XIII LEGISLATURA**

**GENNAIO 2006**

Predisposizione del Dossier a cura di Maria Rosa Del Bosco Rizzone  
Servizio Documentazione e Biblioteca dell'Assemblea regionale siciliana.

---

Questo dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. L'ARS declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge

# INDICE

AUTONOMIA SPECIALE DELLA REGIONE SICILIANA E RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA POTESTÀ LEGISLATIVA (A CURA DI GIOVANNI TOMASELLO E ELISA GIUDICE) .....	1
ELEMENTI DI SINTESI RELATIVI ALL'ASSETTO FINANZIARIO DELLA REGIONE SICILIANA QUADRO DEL CONTENZIOSO STATO-REGIONE (A CURA DI SALVATORE DI GREGORIO).....	14
LA POTESTÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE SICILIANA IN MATERIA ELETTORALE (A CURA DI MARIO DI PIAZZA).....	22
LA “ <i>PREPOSIZIONE</i> ” DEGLI ASSESSORI REGIONALI SECONDO LO STATUTO SICILIANO DOPO LA LEGGE COSTITUZIONALE 31 GENNAIO 2001 N. 2 (A CURA DI MARIO DI PIAZZA).....	26
IL CONTROLLO SULLE LEGGI SICILIANE (A CURA DI PATRIZIA PERINO) .....	30
LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E A STATUTO ORDINARIO ALLA FORMAZIONE DEGLI ATTI COMUNITARI (A CURA DI PAOLO MODICA).....	32
IL POTERE ESTERO DELLE REGIONI (A CURA DI PAOLO MODICA) .....	40



## **Autonomia speciale della Regione siciliana e riforma del titolo V della Costituzione con particolare riferimento alla potestà legislativa (a cura di Giovanni Tomasello e Elisa Giudice)**

### *Premessa*

La riforma costituzionale del 2001 e **quella contenuta nel testo approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica il 16 novembre 2005** hanno confermato la distinzione tra autonomie regionali ordinarie e speciali, le quali ultime dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti adottati con legge costituzionale.

Nonostante, quindi, sia stato completato il ribaltamento di prospettiva tradizionale dei rapporti Stato – Regioni, informando gli stessi al principio di sussidiarietà, prima dal punto di vista delle funzioni amministrative e, adesso, dal punto di vista delle funzioni e competenze legislative, le recenti riforme hanno voluto mantenere una posizione differenziata fra le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale. Le ragioni della specialità permangono, infatti, per le cinque Regioni interessate e sono collegate alle peculiarità di ciascuna.

Con particolare riferimento alla Regione siciliana, conservano il proprio valore le cause di ordine storico, culturale ed economico che stanno alla base dello statuto speciale e che si fondono con la condizione di insularità della Sicilia contribuendo a definirne l'identità. Esiste un'oggettiva e permanente situazione che determina svantaggi strutturali per alcune Regioni per il solo fatto di essere isole. Tale principio è stato costituzionalizzato a livello comunitario nel 1997, con le modifiche introdotte al Trattato istitutivo della Comunità europea dal Trattato di Amsterdam, sul presupposto che l'insularità costituisca una barriera alla piena coesione economica e sociale.

Gli artt. 158 e 159 del Trattato e la Dichiarazione sulle Regioni insulari prevedono, infatti, una particolare tutela della generalità delle Regioni insulari europee ed impegnano l'Unione e gli Stati membri a mettere in atto politiche volte al raggiungimento degli obiettivi di coesione. **La nuova Costituzione europea ha ribadito tali principi, disponendo all'articolo III – 220 che, al fine di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite, un'attenzione particolare è rivolta alle zone “che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni (...) insulari, transfrontaliere e di montagna”.**

Il medesimo articolo, peraltro, conferma fra gli obiettivi dell'Unione il rafforzamento della coesione economico – sociale, previsto per la prima volta dall'Atto Unico Europeo (art. 130a) e promosso dal Trattato di Maastricht fra gli obiettivi della Comunità' (art. 2). Come ha evidenziato il Rapporto affidato dalla Commissione al gruppo di lavoro guidato da T. Padoa-Schioppa<sup>1</sup>, e' necessario che le politiche comunitarie vadano oltre la mera vigilanza sul corretto funzionamento del mercato poiche' non e' detto che i benefici derivanti dall'apertura del mercato stesso si distribuiscano con equita'

Esiste dunque una rispondenza, sia pure su versanti diversi, sul piano della tutela costituzionale tra lo status accordato a livello comunitario a Regioni come la Sicilia e la Sardegna e quello riservato nell'ordinamento interno.

L'attuazione del principio di insularità ha, in primo luogo, rilievo nelle scelte connesse alle politiche pubbliche in materia di trasporti, ove particolare considerazione dovrebbe assumere l'obiettivo del miglioramento strutturale dei trasporti marittimi, aerei ed in generale del trasporto combinato e di interventi di particolare favore per le imprese, costrette a sostenere costi aggiuntivi per il trasporto delle merci a causa della perifericità geografica in cui si trovano ad operare. Un pieno riconoscimento in sede europea della specificità delle Regioni insulari in tal senso è contenuto, tra l'altro, nel Libro bianco sui trasporti adottato dal Parlamento europeo. **La nuova Costituzione europea, all'articolo III-246, nella sezione dedicata alle reti transeuropee, prevede che**

---

<sup>1</sup> PADOA-SCHIOPPA T. ed altri, *Efficienza, stabilità ed equità*, 1987, il Mulino.

**L'Unione concorra alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti. In particolare, per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, nel quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, l'azione dell'Unione mira a favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali e “tiene conto in particolare della necessità di collegare alle Regioni centrali dell'Unione le Regioni insulari, intercluse e periferiche”**

L'applicazione del principio di insularità dovrebbe inoltre comportare un atteggiamento di particolare favore delle autorità comunitarie e nazionali nelle scelte concernenti l'impiego dei fondi strutturali e nelle politiche fiscali, adottate anche dalle stesse Regioni interessate che ne abbiano la competenza come la Sicilia, con la previsione, tra l'altro, di zone franche e di impresa nei territori insulari.

E' da sottolineare come, in generale, il dibattito che ha accompagnato la riforma costituzionale sembra non abbia tenuto conto adeguatamente dei profondi cambiamenti avvenuti nell'ordinamento interno a causa del processo di integrazione europea e della stretta interrelazione che esiste, quindi, fra le riforme che occorrono in ambito interno e la normativa comunitaria. Com'è stato rilevato da tempo in dottrina<sup>2</sup>, continua a registrarsi uno strabismo istituzionale per il quale da un lato l'Italia si fa portavoce di una posizione avanzata del processo di costruzione dell'Unione europea mentre all'interno ragiona secondo vecchi modelli lasciando ancora non del tutto risolto il nodo del coordinamento dell'ordinamento interno con l'ordinamento comunitario.

E' infatti da chiedersi se il procedimento legislativo sia ancora quello delineato dagli articoli 70 e seguenti della Costituzione o se invece non abbia subito dei mutamenti consistenti a seguito dell'integrazione comunitaria. E' noto che la ratifica dei Trattati di Roma ha comportato una cessione di sovranità da parte degli Stati membri nei confronti delle istituzioni europee, e tuttavia andrebbe verificato fino a che punto i mutamenti avvenuti a seguito dell'evolversi del processo di integrazione abbiano lasciato inalterata la struttura costituzionale dello Stato e se sia ancora possibile continuare a utilizzare le categorie classiche che danno conto dei poteri e delle funzioni dello Stato nazione<sup>3</sup>.

Si consideri che in tutti i campi in cui la Comunità europea ha competenza legislativa - esemplare per tutte la materia della concorrenza e, nel suo ambito, quella sugli aiuti di Stato alle imprese - ha luogo ormai una vera e propria negoziazione dei testi legislativi da parte degli Stati membri con gli organi comunitari, segnatamente con la Commissione europea. Se così è, la disposizione “ *La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art.70 Cost.)* “ si può ancora ritenere rispondente al vero se fra gli attori del procedimento legislativo entra a far parte a pieno titolo, in una condizione quasi di supremazia, la Commissione europea? Senza contare che la Commissione è un organo non elettivo, poiché i suoi membri sono designati dai Governi degli Stati, e dunque in qualche modo espressione dell'esecutivo, sebbene sia un organo caratterizzato da assoluta indipendenza. Sembra così incrinarsi uno dei cardini dello Stato moderno, il nesso fra rappresentatività e funzione legislativa.

Si può quindi affermare che di potestà legislativa in senso pieno è possibile parlare soltanto per quelle materie non attratte dalla competenza della Comunità europea. Non va trascurata al riguardo la capacità autoespansiva delle competenze comunitarie, in virtù del carattere elastico di molte norme del Trattato e di alcuni suoi principi (per esempio quello di sussidiarietà) talché è stato detto che “ *no core activity of state function could be seen any longer as still constitutionally immune*

---

<sup>2</sup> MANZELLA A., *Dopo Amsterdam. L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Il Mulino*, 5, 1997.

<sup>3</sup> Vedi in tal senso CASSESE S., *Gli Stati nella rete internazionale dei poteri pubblici*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1999.

*from Community action and also no sphere of the material competence could be excluded from the Community acting under Article 235”<sup>4</sup>*

Sembra dunque di potere affermare che, a dispetto di ogni dibattito politico o dottrinale sulle riforme istituzionali, l'avanzare del processo di integrazione ha già apportato “silenziosamente” dei profondi cambiamenti all'assetto costituzionale, senza il rispetto delle procedure di cui all'articolo 138 della Costituzione. Peraltro, mentre i mutamenti introdotti dalle norme del Trattato relative alle fonti del diritto o agli organi comunitari sono di immediata percezione e sono stati oggetto di negoziazione fra gli Stati e di conoscenza da parte dell'opinione pubblica, lo stesso non può dirsi per le implicazioni costituzionali di disposizioni, come quelle sugli aiuti alle attività di impresa, che poco sembrano avere a che fare con il tema della struttura istituzionale dello Stato, attenendo propriamente alla materia dei rapporti economici. E' stato osservato che la cessione di ampie quote della sovranità statale sebbene sia avvenuta nei confronti delle istituzioni comunitarie in realtà ha trasferito ai Paesi più forti il potere di incidere sulle scelte comunitarie, data la loro maggiore capacità di influenza sul mercato comune, venendo meno sul piano sostanziale quella reciprocità di cui all'articolo 11 della Costituzione, che giustifica una simile perdita di poteri<sup>5</sup>.

Va tuttavia posto in rilievo che un'importante novità della recente riforma del titolo V della Costituzione è costituita dal fatto che oggi il limite derivante dall'ordinamento comunitario è stato previsto in una disposizione costituzionale *ad hoc* (art. 117, comma 1).

Ciò dovrebbe costituire un primo passo importante sulla strada dell'integrazione anche formale tra i due ordinamenti, poiché non vi è dubbio che sia ancora necessario fare chiarezza su molti aspetti delle interrelazioni delle fonti normative. Si pensi all'applicazione del principio di supremazia delle fonti europee sull'ordinamento interno agli atti di normazione comunitaria atipica, quali ad esempio le comunicazioni della Commissione europea le cui prescrizioni sono estremamente cogenti e limitative dell'esercizio delle funzioni legislative regionali poiché operano spesso in ambiti tradizionalmente di competenza regionale e cioè la disciplina delle attività economiche.

Quanto detto ovviamente non vuol dire che il processo di integrazione europea vada arrestato ma serve a denunciare, ancora una volta, la necessità di colmare il deficit democratico delle istituzioni comunitarie, proseguendo in tal senso nel cammino tracciato con i trattati di Maastricht e di Amsterdam, si da rendere pienamente efficace la disposizione secondo cui “*la sovranità emana dal popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*”. Tale deficit va colmato non solo introducendo delle modifiche sul piano strettamente istituzionale, ma ancor più facendo in modo da realizzare l'obiettivo dello sviluppo armonioso del mercato, di cui all'articolo 2 del Trattato, attraverso il riequilibrio territoriale e la coesione economico - sociale, in modo da riportare tutte le Regioni degli Stati membri in una situazione di sostanziale parità riguardo alla capacità di influenza sul mercato e sulle scelte comuni.

*2. La clausola di salvaguardia per le Regioni speciali - art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e art. 54 della legge costituzionale approvata il 22 novembre 2005: interpretazione ed applicazione.*

Il regime di autonomia delle Regioni a statuto speciale è stato ulteriormente rimarcato dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con il quale si è stabilito che, sino a quando gli statuti non saranno adeguati alla riforma costituzionale, le disposizioni della legge n. 3/2001 si applicano anche alle Regioni a statuto speciale “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite”. **La norma di salvaguardia è stata confermata all'art. 54 del testo costituzionale approvato nel novembre scorso.**

<sup>4</sup> WEILER J., The transformation of Europe, in *The Yale Law Journal*, 1991.

<sup>5</sup> GUARINO G., Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie, in *Quaderni Costituzionali*, n.1, 1992, p.55.

Tale previsione viene a configurare una clausola di automatico adeguamento per gli statuti speciali alle nuove e più ampie forme di autonomia sancite per le Regioni a statuto ordinario. Essa è stata considerata una norma suscettibile di produrre effetti immediati e al contempo una norma che richiede forme di attuazione.

Poiché su alcuni aspetti permangono elementi di incertezza, e soprattutto per coordinare finalmente le previsioni dello statuto siciliano con la carta costituzionale e l'ordinamento comunitario, la modifica dello statuto è stata da più parte considerata la strada maestra e la soluzione preferibile, considerato fra l'altro che gli stessi art. 10 e 54 hanno espressa valenza transitoria fino all'adeguamento dei rispettivi statuti. Il poco tempo rimasto in questa fine di legislatura, tuttavia, difficilmente consentirà al Parlamento nazionale di condurre in porto l'esame del progetto di legge costituzionale di modifica dello Statuto approvato dall'Assemblea regionale siciliana, si pone quindi l'esigenza di meglio definire i nuovi spazi di intervento attribuiti alle Regioni ordinarie che, a Statuto invariato, dinamicamente sono attratti alla competenza della Regione siciliana.

**Occorre tenere presente, al riguardo, che il predetto art. 54 sempre in regime transitorio, prevede che, oltre alle norme di maggior favore, le rimanenti disposizioni della legge costituzionale che interessano le Regioni si applicano anche alle Regioni a statuto speciale. Tale generico rinvio è suscettibile di porre non pochi problemi applicativi e andrà adeguatamente approfondito in dottrina, con particolare riferimento al limite dell'interesse nazionale.**

Un primo effetto immediato e automatico, per quanto riguarda la Regione siciliana, derivante dall'applicazione del citato art. 10 è da rinvenire nell'allargamento dei propri ambiti di competenza legislativa: gli elenchi delle materie contenuti negli articoli 14, 15 e 17 dello Statuto siciliano, nelle quali la Regione ha competenza esclusiva o concorrente, vanno cioè integrati con le ulteriori materie che il nuovo art. 117 attribuisce alla competenza legislativa – concorrente o residuale generale- delle Regioni a statuto ordinario. **Tale affermazione è supportata dalla recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, che in diversi casi ha confermato l'ampliamento degli elenchi di materie previsti negli statuti delle Regioni speciali, sia per quanto riguarda le materie di competenza concorrente sia per quelle rientranti nella competenza esclusiva o primaria (cfr. rispettivamente le sentenze n. 8/2004, riguardante il Friuli Venezia Giulia, e n. 239/2004, ove la Corte ha statuito in via generale il principio secondo cui le materie rientranti oggi nella competenza generale residuale delle Regioni ordinarie, qualora non previste negli statuti speciali, vanno senz'altro attribuite alla competenza legislativa primaria delle Regioni speciali).**

La questione assume particolare rilievo tenuto anche conto del “reale” trasferimento di funzioni e di risorse finanziarie alle Regioni avvenuto per effetto della c.d. riforma Bassanini, su cui si sono registrati ritardi per la Sicilia in sede di emanazione di nuove norme di attuazione, anche perché per alcune materie si è dubitato della necessità della loro adozione (così il caso del trasferimento in materia di incentivi alle imprese).

**Si procederà, dunque, nei paragrafi successivi, al raffronto fra gli elenchi di materie contenute nello statuto speciale della Regione siciliana e nell'articolo 117 della Costituzione al fine di verificare analiticamente quali siano i maggiori ambiti di competenza attribuiti alla Regione siciliana per effetto della riforma.**

Il raffronto fra gli elenchi di materie assume rilievo anche sotto il profilo della corretta individuazione dei limiti alla potestà esclusiva della Regione siciliana. Com'è noto, infatti, la riforma costituzionale ha ridotto i limiti posti alla competenza legislativa regionale, sia concorrente che esclusiva. Tale maggiore autonomia si applica senza dubbio alle materie che si aggiungono alla potestà legislativa della Regione siciliana, ai sensi del citato effetto di espansione automatica delle competenze, rispetto a quelle elencate negli articoli dello Statuto siciliano.

Si è posto in dubbio se tale affievolimento dei limiti riguardi anche le materie già elencate nello Statuto, in particolare laddove la stessa materia sia di competenza piena statale e rientri anche tra quelle di competenza esclusiva della Regione siciliana: in caso negativo, quest'ultime continuerebbero ad essere soggette ai limiti derivanti dalle riforme economico-sociali, dai principi generali dell'ordinamento e così via. (Sul punto si vedano le considerazioni svolte *infra*, nel paragrafo 3).

Riguardo ad altri aspetti relativi agli effetti automatici prodotti dall'art. 10, non si è registrata concordanza se essi possano essere qualificati come forme di autonomia più ampia rispetto a quelle esistenti nello Statuto speciale: è il caso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana.

Per quanto concerne il controllo sulle leggi regionali, infatti, alcune Regioni speciali hanno proceduto alla soppressione del controllo preventivo prevista dalla riforma del Titolo V in applicazione del citato art. 10. L'Assemblea regionale siciliana si è invece orientata (con l'ordine del giorno n. 22 approvato nella seduta n. 26 del 29 novembre 2001) nel senso di continuare ad applicare, in attesa della revisione dello Statuto, l'art. 28 dello Statuto speciale che prevede l'invio delle leggi approvate dall'Assemblea al Commissario dello Stato, cui spetta la potestà di impugnarle prima della loro entrata in vigore. Sulla stessa linea è la legge c.d. La Loggia, 5 giugno 2003, n.131, che fa salva "la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione siciliana" (art. 9, comma 2). **Anche la Corte Costituzionale si è pronunciata recentemente nel senso del mantenimento dell'istituto (cfr. sent. 314/2003, sul punto vedi *infra*).**

### *2.1 Il regime delle competenze. La potestà legislativa concorrente : il raffronto fra gli elenchi di materie contenuti nello statuto siciliano e nell'art. 117 costituzione*

Come accennato, al fine di individuare le più ampie forme di autonomia applicabili alle Regioni a Statuto speciale in base all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, occorre procedere a raffrontare il complesso delle materie di competenza della Regione siciliana elencate nello Statuto speciale con il novero delle materie di competenza delle Regioni a statuto ordinario secondo il nuovo testo dell'art. 117 Cost. introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Una prima difficoltà, riscontrata anche dalla dottrina, è costituita dalla diversa terminologia utilizzata nel tempo per individuare le stesse materie dalle varie fonti normative (es. Statuto Regione siciliana, D.P.R. n. 616/77, d. lgs. n. 112/98, art. 117 Cost. novellato, ecc.) che crea problemi nella concreta definizione degli ambiti di operatività. Nel caso di specie peraltro si consideri che gli art. 14, 15 e 17 dello Statuto siciliano risalgono al 1946 mentre l'art. 117 novellato data al 2001 e al 2005 con tutti i problemi terminologici e di elaborazione ed evoluzione dei contenuti delle materie che conseguono.

#### *2.1.1 Materie contenute nello Statuto siciliano per le quali rimane una competenza più ampia rispetto a quella prevista per le Regioni ordinarie.*

Per un primo gruppo di materie l'autonomia siciliana rimane più accentuata rispetto alle Regioni ordinarie.

Mentre infatti detto art. 117 Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dei *beni culturali* (lett. s) e prevede tra le materie di competenza concorrente la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", lo Statuto della Regione siciliana attribuisce alla Regione la competenza esclusiva in materia di "*tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche*" (art. 14 lett. n) e di "*musei, biblioteche, accademie*" (art. 14, lett. r).

Inoltre, mentre l'art. 117 Cost. include il "*governo del territorio*" nelle materie di competenza concorrente (comma 3), l'art. 14 St. inquadra l'*urbanistica* nell'elenco delle materie di competenza esclusiva (lett. g).

Lo Statuto riserva alla Regione la competenza esclusiva sull' *"industria e commercio"* (art. 14, lett. d) e sulle *miniere* ( art. 14 lett. h), mentre l'art. 117, comma 3, Cost. prevede tra le materie di competenza concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Sul punto tuttavia sembrano delinearsi alcuni aspetti di competenza più ampia per le Regioni ordinarie come sarà evidenziato in seguito. **Bisogna però tener presente che il nuovo testo costituzionale del 2005 ha inserito nell'ambito della potestà esclusiva statale la materia *"produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia"* ed ha modificato la denominazione della competenza concorrente in *"produzione, trasporto e distribuzione dell'energia"*.**

In materia di *istruzione*, lo Statuto include l' "istruzione elementare" nell'elenco delle materie di competenza esclusiva della Regione (art. 14, lett. r) e l' "istruzione media ed universitaria" nelle materie di competenza concorrente (art. 17, lett. d), mentre l'art. 117 Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato le "norme generali sull'istruzione" (lett. n) e prevede, tra le materie di competenza concorrente, l'"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale".

Il recente testo costituzionale, più volte citato, stabilisce al riguardo che le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva in materia di *"organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, nonché di definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione"*. L'approvazione di tale testo sembra comportare un'estensione della competenza esclusiva delle Regioni speciali in merito alla definizione di programmi di interesse regionale per le scuole di ogni ordine e grado. Per quanto riguarda la Sicilia le norme di attuazione in materia prevedono (art. 4 DPR 14 maggio 1985, n. 246) che la Regione possa *"istituire, a proprio carico, insegnamenti di interesse regionale integrative delle materie previste dalla normativa statale nel rispetto delle norme sullo stato giuridico del personale docente"*.

Riguardo al *diritto del lavoro e della previdenza sociale*, mentre l'art. 17, lett. f), dello Statuto prevede, tra le materie di competenza concorrente, "legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato", l'art. 117, lett. o), include la "previdenza sociale" tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato e la "tutela e sicurezza del lavoro", nonché la "previdenza complementare e integrativa", tra le materie di competenza concorrente. **La recente novella del 2005 ha attratto all'esclusiva competenza statale la parte concernente la *"sicurezza del lavoro"***

Per quanto concerne la *"polizia amministrativa locale"* (**la nuova legge costituzionale ha esteso la formulazione in *"polizia regionale e locale"* ed ha previsto espressamente la materia tra quelle di competenza esclusiva regionale**), l'art. 117 Cost., lett. h), esclude dalle funzioni di polizia statale e quindi attribuisce alla competenza regionale, va notato che la mancanza di tale materia negli elenchi di cui allo Statuto speciale va letta alla luce dell'interpretazione espressa dalla Corte costituzionale che ha affermato essere la polizia amministrativa una funzione accessoria ai compiti spettanti alle Regioni ed agli enti locali nelle materie di loro competenza (sent. n. 290 del 2001). In ogni caso la materia riguardante la polizia locale è oggi attribuita alla competenza regionale per effetto della clausola di salvaguardia.

*2.1.2 Materie "nuove" la cui competenza è attribuita alla Regione siciliana per effetto della clausola di salvaguardia per le Regioni speciali.*

L'effetto attributivo di nuova competenza introdotto dalla clausola di salvaguardia si avrebbe invece per le seguenti materie previste nell'ambito della legislazione concorrente dall'art. 117 Cost. novellato e non incluse tra le materie elencate nello Statuto siciliano:

*a) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni (sul punto si rinvia alla nota di approfondimento contenuta in questo dossier) ;*

*b) commercio con l'estero:*

La Regione siciliana, come detto, ha competenza esclusiva in materia di commercio (e di fiere e mercati) e ha nel tempo disciplinato forme di incentivazione volte alla internazionalizzazione dell'attività delle imprese isolate e alla costituzione di consorzi per l'attività di export. Ha altresì legiferato in materia di fiere e mercati e di enti fiera esercitando competenza primaria anche per le fiere di rilievo internazionale svolte nel territorio regionale, pur con i limiti posti dalla legge n. 7/2001 (cfr. sentenza Corte cost. n. 91/2003). Occorre verificare quindi se si introduce una competenza aggiuntiva, come si ritiene che sia, tenuto anche conto delle nuove competenze regionali in materia di rapporti internazionali. **Per quanto riguarda la Regione Sardegna si tenga conto che, con apposite norme di attuazione, nel 1999 si è previsto che:** "In attuazione dell'articolo 52, primo comma, dello statuto della Regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, nella elaborazione degli accordi internazionali commerciali e tariffari, la Regione partecipa, nell'ambito della delegazione italiana, con il presidente della giunta regionale o con un suo delegato, ai lavori preparatori relativi alla definizione della posizione negoziale dell'Unione europea e dello Stato italiano, anche in sede di organizzazioni internazionali, in quanto gli accordi stessi riguardino interessi rilevanti per l'economia della Sardegna" (D. lgs. 15/9/1999, n.363).

Dovrebbero inoltre, a quanto sembra, essere emanate norme di attuazione per il trasferimento delle funzioni svolte dall'ex Ministero per il commercio estero e dagli enti per l'internazionalizzazione (Ice, Enit, Sace, Simest), ora facenti capo al Ministero delle Attività produttive;

*c) professioni:*

nel passato l'Assemblea regionale siciliana ha approvato disposizioni legislative con cui vengono disciplinati aspetti di alcune attività professionali, per esempio gli ottici o le guide turistiche (guide vulcanologiche ed ambientali, guide nell'ambito del turismo enologico, ecc.) esercitando funzioni rientranti di volta in volta nell'ambito di materie di propria competenza quali commercio, sanità, turismo (si segnala che l'art. 9 del DPR 30 agosto 1975, n. 640, recante norme di attuazione sul turismo, assegna all'Amministrazione regionale le attribuzioni in materia di guide). La previsione di una specifica competenza per le Regioni ordinarie allarga fin da ora il campo di intervento per la Regione siciliana non ritenendo necessaria in generale l'adozione di norme di attuazione in materia. **Va però segnalata un'inversione di rotta sul tema, in quanto nella recente legge costituzionale, rimanendo inalterata la competenza concorrente, si è aggiunta la potestà esclusiva statale in materia di "ordinamento delle professioni intellettuali";**

*d) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi:*

si tratta della ricerca finalizzata allo sviluppo delle attività economiche, svolta dalle università e da enti di ricerca pubblici e privati, la cui normativa è stata finora stabilita dallo Stato e i cui compiti amministrativi sono intestati al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. La nostra Regione ha finora disposto singoli interventi legislativi per il finanziamento delle attività di ricerca soprattutto in agricoltura e, recentemente, anche nel campo industriale e della pesca, ritenendo la stessa ricerca un'area strettamente funzionale a materie in cui la Regione possiede competenza piena (agricoltura, pesca, industria) o concorrente (artigianato); oggi, alla luce della nuova ripartizione di competenze, si tratta comunque di una materia che si aggiunge alle potestà regionali nel campo delle attività economiche sicché si potrebbe emanare una normativa legislativa regionale organica definendo contemporaneamente il passaggio delle relative funzioni amministrative fra Stato e Regioni;

*e) alimentazione:*

tale materia è da ritenere ricompresa nella competenza esclusiva sull'agricoltura, le cui norme di attuazione per la Sicilia comprendono la promozione e l'orientamento dei consumi alimentari (art. 1,2 del D. l. vo n. 789/1948 sostituito dal D.P.R. n. 218/1981); la materia non è di secondaria importanza se solo si consideri l'aspetto legato alla cosiddetta tracciabilità dei prodotti e alla sicurezza alimentare, su cui vi è stato negli ultimi anni il proliferare di leggi statali e su cui tuttora si dubita che vi sia competenza regionale. **Al riguardo, infatti, non va sottaciuto che la legge costituzionale del 2005 annovera tra le materie nuove di competenza esclusiva statale le “norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari”;**

*f) ordinamento sportivo:*

La riforma Bassanini ha già previsto il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni ordinarie in materia di sport (art. 157 d.lgs. n. 112/1998). L'Assemblea regionale siciliana, non essendo tale competenza contemplata nello Statuto siciliano, si è limitata a disporre con legge la concessione di contributi alle associazioni sportive e per l'organizzazione di singole manifestazioni di particolare rilievo. Si è dunque in presenza di un caso di materia nuova su cui è possibile l'esercizio di competenza legislativa concorrente siciliana. **Anche in tale ipotesi, la legge costituzionale del 2005 ha apportato una modifica, annoverando tra le materie nuove di competenza esclusiva statale l' “ordinamento sportivo statale” e ridenominando la competenza concorrente in “ordinamento sportivo regionale”.**

*g) protezione civile:*

per quanto lo Statuto non contempli una competenza specifica l'art. 17, comma 1, lett. i), prevede che l'Assemblea regionale abbia competenza concorrente residuale in ogni altra materia che implichi “servizi di prevalente interesse regionale”. A tale previsione si ritiene vada ricondotto il fatto che, con legge regionale n. 14 del 31 agosto 1998, si è disciplinata la materia recependo i principi della legislazione statale e introducendo nell'ordinamento regionale le funzioni amministrative trasferite alle Regioni ordinarie dall'art. 108 del d.lgs. n. 112/1998. Si è così saltato il passaggio dell'adozione di norme di attuazione non essendo necessario evidentemente il trasferimento di risorse e beni dallo Stato alla Regione. Sul punto, tuttavia, alla luce della previsione espressa contenuta nell'art.117 Cost. occorrerà probabilmente tornare con un approfondimento anche in sede di Commissione paritetica;

*h) porti e aeroporti civili:*

la nostra Regione, come è noto, ha competenza esclusiva in materia di lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale. Tra quest'ultime rientrano le opere concernenti i porti di prima categoria e quelli di seconda categoria, prima classe (si vedano le relative norme di attuazione contenute all'art. 3 del DPR n. 878/1950 come sostituito dall'art. 3 del DPR n. 683/1977) mentre sono di competenza regionale i rimanenti porti. Rimangono fuori dalla competenza regionale” le opere concernenti gli aeroporti ad eccezione degli eliporti, aerodromi ed approdi turistici”( art. 3, lett. d, citato).

Al fine di stabilire se l'ambito di competenza concorrente delineato dall'art. 117 Cost. in esame sia maggiore rispetto a quello previsto dallo Statuto siciliano, andrebbe chiarito se la nuova norma costituzionale riguardi solo i porti e gli aeroporti per trasporti in ambito regionale, tale interpretazione sembra tuttavia riduttiva anche alla luce del tenore testuale della competenza di cui al punto successivo a proposito di reti di trasporto;

*i) grandi reti di trasporto e di navigazione:*

in base all'art. 17, lett. a), dello Statuto siciliano la Regione ha competenza concorrente nelle materie riguardanti "le comunicazioni ed i trasporti regionali di qualsiasi genere". Per l'istituzione da parte dello Stato e per la regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazioni e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che si svolgono nell'ambito della Regione o che la interessano direttamente è previsto un parere preliminare obbligatorio dell'Amministrazione regionale (DPR n. 1113/1953 modificato dal DPR n. 485/1981 recante le relative norme di attuazione).

In questo caso, come nel punto successivamente riportato, relativo alla distribuzione dell'energia, è stato messo in evidenza anche in dottrina che vi è una difformità fra la denominazione delle competenze in questione contenuta in una prima stesura della norma e quella definitiva approvata dal Parlamento nazionale, nel senso che nella prima stesura l'ambito delle competenze era limitato ai servizi di rilievo regionale. Rimane comunque il dato testuale ai sensi del quale si tratta comunque di potestà più ampia che non può non essere estesa alle Regioni speciali. **La questione trova soluzione nel testo approvato nel 2005 che individua la potestà esclusiva statale in materia di "grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza" e riformula così l'ambito di legislazione concorrente in "reti di trasporto e di navigazione";**

*l) ordinamento della comunicazione :*

si tratta di una materia nuova alla competenza regionale, non prevista dalle norme di attuazione dello Statuto siciliano. Il riconoscimento del ruolo delle Regioni nel sistema radiotelevisivo e delle comunicazioni in genere costituisce una novità significativa che va esercitata nel rispetto dei principi espressi dalla Corte Costituzionale in tema di pluralismo. La recente legge Gasparri, di riordino del sistema radiotelevisivo, delega il Governo all'adozione di un testo unico della radiotelevisione che dovrà indicare anche i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale. Sulla base delle previsioni della legge La Loggia le Regioni, ordinarie e speciali, possono comunque legiferare in materia nel rispetto dei principi desumibili dalla vigente legislazione. **La delibera costituzionale del 2005 riequilibra anche in questo caso il riparto di competenza: aggiunge una potestà esclusiva statale nel campo "ordinamento della comunicazione" e sostituisce la corrispondente competenza ripartita con la nuova formulazione "comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale; promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche";**

*m) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia:*

pur con la detta notazione a proposito della ritenuta erroneità della denominazione della materia, il tenore letterale della norma assegna alle Regioni ordinarie per alcuni aspetti attribuzioni più ampie rispetto a quelle di una Regione speciale come la Sicilia in quanto ricomprende, tolta l'attività di ricerca, ogni altra attività relativa a tutte le forme di energia (fonti rinnovabili, elettricità, energia nucleare, petrolio, gas ecc.) comprese le attività di carattere nazionale nel campo ad esempio dell'elettricità o dell'attuazione dei programmi di metanizzazione per la parte, è da presumere, ricadente nel territorio regionale. Non è menzionata l'attività di prospezione e di ricerca energetica, ma questa non rientrando tra le materie di competenza esclusiva statale elencate nel più volte citato art. 117, viene attratta alla competenza piena delle Regioni in forza del potere residuale loro spettante. Quest'ultime inoltre, stante il tenore della previsione, possono disciplinare le funzioni concernenti la ricerca, la coltivazione e lo stoccaggio degli idrocarburi oltre che sulla terraferma anche in mare. La Regione siciliana, dotandosi di una propria legislazione organica fin dagli anni cinquanta, ha esercitato competenza piena in materia di miniere, di sostanze minerali solide, di risorse geotermiche, di acque minerali e termali, di idrocarburi liquidi e gassosi. Ciò in forza del

trasferimento ampio di funzioni alla Regione in materia di miniere conferite con DPR 5 novembre 1949, n. 1182, recante le relative norme di attuazione. A partire dai primi anni novanta, in concomitanza con l'adozione del piano energetico nazionale, si è rivendicata una competenza statale su funzioni da sempre esercitate dalla Sicilia sul presupposto che la materia riguardante l'energia fosse più ampia rispetto a quella concernente le miniere. Se già la questione era da considerare superata con l'avvento della riforma Bassanini, è da sottolineare che essa viene definitivamente risolta con la previsione della materia *de qua* nel senso che in base alle norme di attuazione in materia di miniere la Regione siciliana può esercitare competenza piena in ordine a tutte le forme di energia. La stessa materia in esame, come sottolineato, configura ambiti di intervento più ampi per le Regioni ordinarie, che quindi si estendono alla Regione siciliana. **La recente delibera costituzionale, come accennato e come per altre materie prima richiamate, inserisce nell'elencazione delle materie di competenza piena statale le attribuzioni relative alla "produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia" e ridetermina la competenza concorrente nella "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia" ;**

*n) armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario:*

E' stato osservato di recente (GALLO) che la ripartizione delle competenze legislative tra Stato, Regioni ed enti locali in materia fiscale ha posto su di un piano di pariteticità il potere dello Stato e quello delle stesse Regioni.

In particolare:

lo Stato ha competenza legislativa esclusiva soltanto in ordine al sistema tributario e contabile dello Stato stesso (articolo 117, comma 2, lettera e, Cost.);

Le Regioni hanno potestà legislativa concorrente sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato (articolo 117, comma 5, Cost.);

I tributi regionali e quelli locali, in quanto non rientranti nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato né in quello della competenza concorrente delle Regioni, risultano tutti attribuiti in via residuale alla legislazione esclusiva regionale, con il solo vincolo dei principi di coordinamento della finanza pubblica e della Costituzione (articolo 119 Cost.).

Può quindi affermarsi che oggi la capacità impositiva delle Regioni sia acquisita come principio generale del sistema tributario nazionale.

Sembra questo un momento propizio per la Regione siciliana per la definizione finalmente dei rapporti finanziari con lo Stato, adeguando le norme di attuazione contenute nel DPR 26 luglio 1965, n. 1074 e meglio definendo il concreto esercizio della competenza legislativa regionale, già attuata in materia di riscossione, sul versante dell'autonomia impositiva per i tributi erariali di spettanza della Regione. Tale competenza legislativa di tipo concorrente va esercitata, come rilevato dalla giurisprudenza costituzionale, ai sensi dell'art. 36 dello Statuto nell'ambito della tipologia di tributi e di sgravi fiscali istituiti dalla legislazione statale. Essa si inquadreerebbe nel processo avviato di federalismo fiscale, che va comunque caratterizzato per le Regioni in ritardo di sviluppo da efficaci meccanismi perequativi.

*o) partecipazione delle Regioni nelle materie di competenza alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari ed attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea( sul punto si rinvia a quanto riportato nella nota di approfondimento contenuta in questo dossier).*

Nell'ambito, quindi, delle materie prima elencate, riportate a titolo esemplificativo, per quelle non ricomprese in tutto o in parte nello Statuto siciliano, va ritenuto che, per effetto della norma di salvaguardia, l'Assemblea regionale siciliana abbia competenza a legiferare entro i principi

fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in mancanza, desumibili dalle leggi statali vigenti, come previsto dalla legge c.d. La Loggia all'art. 1, comma 3. Ove si dovesse rendere necessario per l'esercizio delle relative funzioni amministrative il trasferimento di beni e risorse dallo Stato alla Regione, la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto può proporre l'adozione delle necessarie norme di attuazione secondo quanto stabilito dal successivo art. 10 della legge La Loggia, che potranno disciplinare altresì le attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari.

## *2.2 Il regime delle competenze. La potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana e la potestà generale residuale delle Regioni ordinarie. Effetti della riforma.*

La novità più rilevante introdotta dalla riforma del Titolo V Cost. riguarda l'inversione del criterio di attribuzione delle materie tra Stato e Regioni. Proprio perché l'enumerazione delle materie dell'art. 117 novellato della Costituzione riguarda le competenze statali, il legislatore statale ha perso un potere generale di intervento su tutte le aree suscettibili di essere assoggettate a disciplina legislativa. Diversamente che in passato, sarà quindi necessario trovare un titolo giustificativo per l'esercizio della competenza legislativa statale. Il nuovo impianto viene infatti a delineare un potere legislativo generale - residuale delle Regioni ordinarie poiché esso è esercitato su ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato e alla legislazione concorrente. Si esalta in tal modo il ruolo politico delle autonomie regionali, la cui legislazione è assoggettata agli stessi limiti di quella statale. Non va inoltre sottovalutato il fatto che le Regioni possano intervenire non soltanto sulle materie tradizionali, in passato disciplinate dallo Stato, ma anche in settori del tutto nuovi, non ancora soggetti a regolamentazione normativa, la qual cosa porta, anche su questo versante, alla prospettiva di un regionalismo differenziato.

**Lo Stato si è comunque riservata all'art. 117 Cost., comma 2, una competenza esclusiva su materie che incidono in maniera trasversale nei campi di legislazione concorrente delle Regioni. Basti considerare la competenza statale in materia di tutela della concorrenza – cui si è aggiunta nel nuovo testo costituzionale l'organizzazione comune dei mercati- in forza della quale la recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha giustificato provvedimenti legislativi statali di intervento a sostegno delle attività economiche e delle imprese (si veda ad es. la sentenza n. 14/2004). Ma ancor più la potestà esclusiva volta a garantire una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Pur con tali limitazioni, non vi è dubbio che l'istituto autonomistico è stato fortemente potenziato.**

Un problema particolare si pone per l'art. 17 dello Statuto siciliano che contiene l'elencazione delle materie di competenza concorrente regionale. Se tra queste materie ve ne sono alcune che rientrano nel potere residuale delle Regioni ordinarie, sulle stesse l'Assemblea regionale siciliana si deve ritenere avrà competenza piena a legiferare, in virtù del principio di maggior favore contenuto nell'art. 10 più volte citato.

Ma ciò che è ancora più importante sottolineare è che, al di là dell'elencazione delle materie contenuta nell'art. 17, alla Regione siciliana va riconosciuta una potestà generale di intervento residuale con competenza esclusiva su tutte le materie che non siano contenute nello Statuto (art. 14, 15, 17 e 36), e che non rientrino nella competenza esclusiva dello Stato, al pari della generale potestà residuale riconosciuta alle Regioni ordinarie. La Regione siciliana potrà dunque legiferare in campi tradizionalmente in passato riservati allo Stato quale ad esempio lo spettacolo (per la disciplina dell'attività teatrale e degli enti lirici) o le politiche per la famiglia (si veda la recente legge approvata in materia dall'Assemblea regionale siciliana).

Infine non appare superfluo rimarcare che le Regioni speciali mantengono la propria competenza esclusiva nelle materie previste dagli Statuti anche ove le stesse siano ora previste dall'art. 117, comma 2, nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato. Tale affermazione è confermata, *a contrario*, dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 536/2002 citata oltre.

### *3. I nuovi limiti alla potestà legislativa con particolare riferimento a quelli derivanti dall'ordinamento comunitario*

Il nuovo assetto costituzionale, come accennato, ha posto su un piano di equiparazione la legislazione statale e quella regionale per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva. Sia lo Stato che le Regioni infatti soggiacciono agli stessi limiti e cioè il rispetto della Costituzione e il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

**Quest'ultimo limite è scomparso nella nuova formulazione del testo del 2005.**

L'affievolimento dei limiti alla legislazione esclusiva delineato dalla riforma costituzionale si applica, come accennato, senz'altro alle materie nuove che si aggiungono alla competenza della Regione siciliana rispetto a quelle già previste nello Statuto.

Si è posto il problema se tale affievolimento si applichi anche alle materie preesistenti contenute nello Statuto siciliano laddove la stessa materia sia di competenza piena statale. Al riguardo la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 536/2002, riguardante la competenza della Regione Sardegna in materia di caccia, ha statuito che in tale ipotesi le Regioni speciali continuano ad essere soggette ai limiti già previsti dagli statuti, in particolare quelli derivanti dalle riforme economico-sociali. **Gli stessi principi sono stati ribaditi nella sentenza 62/2005.** Non sfugge l'ambiguità di queste pronunce della Corte poiché prestano il fianco a un'interpretazione della riforma come applicabile *tout court* alle Regioni a statuto speciale, vanificando la clausola contenuta nell'art. 10 ai sensi della quale la predetta riforma si applica alle Regioni speciali esclusivamente per le parti di maggior favore.

Ferme restando le precedenti considerazioni, in ogni caso è da ritenere che, per le materie già contenute nello Statuto, ove la coincidenza con gli ambiti di legislazione esclusiva statale non vi sia, vadano applicati soltanto i limiti adesso previsti per le Regioni a statuto ordinario.

#### *3.1 I limiti derivanti dall'ordinamento comunitario*

Per quanto riguarda il limite derivante dall'ordinamento comunitario è da sottolineare che, in un numero sempre crescente di materie di vitale importanza per il Paese nella sua interezza, e quindi anche per le realtà regionali, l'ordinamento interno può intervenire sostanzialmente soltanto con un'attività che in alcuni casi configura una potestà legislativa integrativa ed attuativa degli atti normativi non dettagliati comunitari (esemplare la materia degli appalti pubblici).

In altri casi la stessa attività è meramente applicativa di disposizioni estremamente dettagliate contenute nei c.d. atti self-executive, si pensi alla politica agricola comune e alla minuziosa disciplina che regola il settore agro-alimentare.

In altri casi ancora il potere normativo dello Stato e delle Regioni è sottoposto a controlli altamente discrezionali da parte della Commissione europea sulla base di criteri fissati dalla stessa Commissione. E' il caso, come detto, della legislazione statale e regionale in materia di aiuti di Stato alle imprese e in generale di politica di concorrenza, nelle quali rientra anche la materia dei servizi di interesse economico generale erogati da enti pubblici e privati. Si dubita che in tale ipotesi si possa parlare in senso stretto di potestà legislativa quando il legislatore sembra più esercitare un potere di iniziativa e di proposta soggetta al vaglio e all'autorizzazione delle istituzioni comunitarie, che dettano regole estremamente pregnanti che vanno ben al di là delle categorie utilizzate nel dibattito interno per la definizione di una potestà ripartita quali quelle dei principi fondamentali e delle leggi cornice.

Relativamente a tale vincolo, quindi, le Regioni e lo Stato si trovano su un piano di equiordinazione non soltanto dal punto di vista formale come previsto dall'art. 117 novellato della Costituzione, che le assoggetta agli stessi limiti, ma anche e soprattutto dal punto di vista sostanziale. Infatti, secondo quanto già osservato in premessa, sembra ormai essere fallito secondo alcuni (DAHRENDORF) il tentativo di individuare uno zoccolo duro di materie che sarebbero comunque rimaste nell'orbita

della competenza statale. Si consideri che le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam tra le nuove competenze trasferite alla sfera comunitaria ricomprendono anche le misure volte alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

Il dibattito andrebbe quindi correttamente posto individuando innanzitutto le materie di competenza “esclusiva” comunitaria rispetto alle quali il potere statale (nazionale e regionale) si configura come una potestà meramente attuativa. E’ il caso, per esempio, della materia degli interventi nel settore della pesca attratta alla competenza esclusiva europea dai regolamenti comunitari degli ultimi anni per quanto riguarda gli aspetti della gestione della flotta e l’adozione dei piani pluriennali della pesca nei singoli Stati membri da parte della Commissione europea.

In tali ipotesi ove nell’ordinamento italiano dovesse sopravvivere la previsione di una competenza ripartita si ingenererebbe una confusione normativa inutile oltre che dannosa per il principio di certezza dell’ordinamento. Il quadro andrebbe dunque semplificato attribuendo la competenza “esclusiva” allo Stato o alle Regioni, con l’avvertenza che sostanzialmente non si tratterebbe comunque di una potestà piena.

Riprendendo l’esempio della pesca sopra citato, si tratta di materia di competenza esclusiva della Regione siciliana in base all’art. 14 dello Statuto e tuttavia la proposta di programma pluriennale della pesca da sottoporre alla Commissione europea, anche per quanto riguarda la Sicilia, viene elaborata dall’amministrazione statale con una netta riduzione di fatto delle competenze regionali, dietro il paravento della normativa comunitaria, in un settore di importanza strategica per l’economia isolana.

La denunciata mancanza di coordinamento formale ed esplicito dell’ordinamento interno con quello comunitario diventa così un grimaldello per le amministrazioni statali con cui riappropriarsi di fatto di poteri demandati dalla carta costituzionale alle Regioni.

## **Elementi di sintesi relativi all'assetto finanziario della Regione siciliana quadro del contenzioso Stato-Regione (a cura di Salvatore Di Gregorio)**

La disciplina costituzionale di riferimento dell'assetto finanziario della Regione è contenuta nel Titolo V dello Statuto Siciliano (articoli 32-41) e nelle correlate Norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria emanate con D.P.R. 26 luglio 1965 n. 1074.

In sintesi la disciplina prevede:

- √ la integrale attribuzione alla Regione del gettito di tutti i tributi erariali con esclusione delle entrate derivanti *dalle imposte di fabbricazione, dal monopolio dei tabacchi e dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale, dalle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità.... dello Stato specificate nelle medesime leggi;*
- √ in tale ambito sono di spettanza della Regione anche quei tributi che, sebbene maturati nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori dal territorio della Regione (tale criterio, come si dirà, è stato all'origine di un ampio contenzioso tra Stato e Regione);
- √ la spettanza alla Regione delle entrate tributarie *da essa direttamente deliberate* e la competenza ad istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari esigenze della comunità

regionale nel rispetto dei *limiti dei principi del sistema tributario dello Stato; dei proventi del proprio demanio, patrimonio o connessi all'attività amministrativa di propria competenza;*

- √ il versamento da parte dello Stato alla Regione *a titolo di solidarietà nazionale* di una somma da impiegarsi nella esecuzione di lavori pubblici; la somma deve tendere a bilanciare *il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale.*

**IL FONDO DI SOLIDARIETA' NAZIONALE**  
**DAL 1947 AD OGGI**

<i>Periodo</i>	<i>Legge</i>	<i>Ammontare</i>
1/6/1947-30/6/1952	1091/1952	55 miliardi per il quinquennio
1/7/1952-30/6/1955	634/1954	45 miliardi per il quinquennio
1/7/1955-30/6/1960	176/1957	75 miliardi per il quinquennio
1/6/1960-30/6/1961	886/1962	15 miliardi per un anno
1/7/1961-30/6/1966	886/1962	80% delle imposte di fabbricazione riscosse per ciascun anno in conto competenza e residui nelle tesorerie dell'Isola
1/7/1966-31/12/1971	192/1968	80% idem
1/1/1972-31/12/1976	735/1973	85% idem
1/1/1977-31/12/1981	182/1978	90% idem
1/1/1982-31/12/1986	470/1984	95% idem
1/1/1987-31/12/1987	144/1989	86% idem
1/1/1988-31/12/1988	38/1990	nella stessa misura dell'anno precedente
1/1/1989-31/12/1989	68/1993	1.400 miliardi per anno
1/1/1989-31/12/1990	68/1993	210 miliardi per un anno
1991-2000	Finanziarie nazionali 1999 e 2000	A saldo di quanto dovuto a titolo di contributo di solidarietà nazionale per l'intero periodo 1991-2000, viene riconosciuta alla regione la erogazione di una somma complessiva di 872 milioni di euro.
2001-2005	Finanziaria nazionale 2003	Il contributo di solidarietà nazionale per gli anni 2001-2005 è stato quantificato in 80 milioni di euro per ciascuna annualità.

## QUOTE DI TRIBUTI ERARIALI SPETTANTI

### ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

#### LA RIFORMA TRIBUTARIA DEL 1971 ED IL CONTENZIOSO STATO-REGIONE

	SICILIA	VALLE D'AOSTA	SARDEGNA	FRIULI- VENEZIA GIULIA	Trentino-Alto Adige	
					REGIONI	PROVINCE AUT.
IRPEF	10/10	9/10	7/10	4/10		9/10
IRPEG	10/10	9/10	7/10	4/10		9/10
Ritenute interessi	10/10	9/10				9/10
Ritenute su utili società	10/10	9/10				9/10
Ritenute contributi enti pubblici	10/10	9/10				9/10
Ritenute premi e vincite	10/10	9/10				9/10
Entrate da condoni fiscali dirette	10/10					
Imposta spettacoli	10/10					9/10
Imposta registro	10/10	9/10	9/10			9/10
I.V.A.	10/10	9/10	variabile	4/10	2/10	7/10
Imposta di bollo	10/10	9/10	9/10			9/10
Imposta ipotecaria	10/10	9/10	9/10		10/10	
Canone TV	10/10					9/10
Tassa concessioni governative	10/10	9/10	9/10			9/10
Tasse automobilistiche	10/10	9/10				9/10
Imposta erariale PRA	10/10	9/10				9/10
Imposta successioni e donazioni	10/10	9/10	5/10		9/10	
Entrate da condoni fiscali indirette	10/10					9/10
Imposta fabbricazione spiriti	10/10	9/10	9/10			9/10
Imposta fabbricazione oli minerali	10/10	9/10	9/10			9/10
Imposta energia elettrica	10/10	9/10	9/10	9/10		10/10
Imposta gas metano autotrazione	10/10	9/10				9/10
Imposta consumo tabacchi	10/10	9/10	9/10	9/10		9/10
Proventi del lotto	10/10	9/10			9/10	
Quota 40% concorsi pronostici	10/10					

L'assetto giuridico quale era stato configurato dalle norme di attuazione dello Statuto che datano 1965, viene posto in crisi, per taluni aspetti, dalla riforma tributaria varata in Italia nel 1971 la quale, mutando la morfologia di taluni tributi e di fondamentali principi tributari preesistenti (con la trasformazione, ad esempio, delle imposte reali in imposte personali) ha finito con il determinare incertezze sulla corrispondenza dei soppressi tributi con quelli di nuova istituzione e quindi sulla spettanza di questi ultimi o sui criteri della spettanza (si consideri, per esempio, che spostandosi il baricentro della riscossione tributaria dal luogo in cui si trovano i beni o l'attività economica produttiva del reddito assoggettato al tributo, al domicilio fiscale del contribuente, viene posto in discussione il principio cardine della spettanza alla regione dei tributi pagati anche da non residenti per i redditi prodotti nell'isola; lo stesso vale anche per l'I.V.A. pagata dalle imprese che pur fornendo beni e servizi nella regione hanno sede legale

fuori nonché tutte le ritenute sui redditi da lavoro dipendente percepiti in Sicilia dai dipendenti dello Stato e pensionati).

Da questo quadro di incertezza trarrà origine un cospicuo contenzioso di costituzionalità tra lo Stato e la Regione che fin dalle prime pronunce della Corte Costituzionale ha evidenziato la necessità che si procedesse celermente *al coordinamento tra entrate tributarie regionali e nuovo ordinamento nazionale*; in

pratica a seguito della riforma dl 1971 si rendeva necessaria l'emanazione di nuove norme di attuazione in sostituzione di quelle emanate nel 1965 che erano state strutturate con riferimento ad un assetto dei tributi successivamente modificato in misura rilevante (Sent. 299/1974).

Ciò nonostante, ad oggi, con l'eccezione di cui si dirà più avanti, non sono state definite le nuove norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria sebbene la Corte Costituzionale sia tornata più volte ad auspicare la loro emanazione (per ultimo Sent. 66/2001).

Possiamo sinteticamente ricostruire i principali contenuti sui quali si è incentrato il contenzioso finanziario Stato-Regione, passando in rassegna le pronunce della Corte Costituzionale nella materia e riportando i contenuti dell'intesa firmata tra lo Stato e la Regione nel maggio 2003 che ha chiuso le reciproche pretese creditorie tra lo Stato e la Regione in essere fino al dicembre 2001.

## ***I PRINCIPALI TEMI DEL CONTENZIOSO NELLE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE***

### **CRITERIO TERRITORIALE DI SPETTANZA DEI TRIBUTI**

#### **Sentenza 299/1974**

Sancisce la spettanza alla regione delle imposte sui redditi da lavoro dipendente degli addetti negli stabilimenti operanti in Sicilia di imprese industriali e commerciali con domicilio fiscale fuori dall'isola;

#### **Sentenza 306/2004 e richiamate sent. 111-138/1999; 66/2001**

Con riferimento alla generalità delle entrate tributarie, sancisce il principio, che alla regione vanno assicurate le entrate derivanti dalla "capacità fiscale" che si manifesta nel suo territorio e che questa è da riferire sia alla residenza anagrafica del contribuente che alla collocazione nell'isola del fatto cui si ricollega il sorgere dell'obbligazione tributaria.

In ottemperanza al riconoscimento di tale principio, per ultimo, con l'articolo 5 comma 3 bis del decreto legge n. 203/2005, lo stato ha provveduto a versare alla Regione un acconto sulle spettanze arretrate relative al mancato riconoscimento alla regione della imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motori (imposta devoluta alle province a decorrere dal 1998, con il decreto legislativo n. 447/1997; in Sicilia tale attribuzione è stata operata con l'articolo 10 della legge regionale n. 2/2002.

Con l'approvazione del decreto legislativo 241/2005 è stata adottata la nuova disciplina di attuazione dell'articolo 37 dello statuto definita dalla Commissione paritetica, secondo le procedure ex articolo 43 dello statuto. Il nuovo testo delle norme di attuazione recita così:

*1. In base all'articolo 37 dello statuto della Regione Siciliana, le relative quote di competenza fiscale dello stato sono trasferite alla regione.*

*Simmetricamente sono trasferite alla Regione competenze previste dallo Statuto fino ad ora esercitate dallo stato.*

*2. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'Assessorato regionale per il bilancio e le finanze, si provvede alla definizione delle modalità applicative.*

### **PRONUNCE SULL'ARTICOLO 38**

#### **FONDO DI SOLIDARIETÀ NAZIONALE**

#### **Sentenze 87/1987 e sent. 369/1992**

Sul punto si è consolidata una giurisprudenza costituzionale secondo cui l'erogazione del contributo di solidarietà nazionale costituisce l'adempimento di un obbligo costituzionale, ma non è vincolato, quanto al suo ammontare ed alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale. Tale assunto della Corte ha portato nel tempo ad una sostanziale riconsiderazione dell'istituto lasciato alla completa discrezionalità del legislatore statale su modalità, tempi ed importi erogati, come dimostrato anche dalla tabella riportata.

## **PRONUNCE SULLA POTESTÀ LEGISLATIVA DELLA REGIONE SULLA DISCIPLINA DEI TRIBUTI ERARIALI ED IN MATERIA DI RISCOSSIONE**

### **Senetnze 111/1999 e sent. 186/1999**

Aggiornano fundamentalmente una giurisprudenza costituzionale che riconosce alla regione una potestà legislativa concorrente in materia di tributi erariali, configurando un ambito di intervento su di essi, nel quadro dei principi del sistema tributario, certamente precluso alle altre regioni.

## **PRONUNCE IN ORDINE AI CRITERI DI VALUTAZIONE DEL MAGGIORE GETTITO DA RISERVARE ALLO STATO, PER EFFETTO DI INTERVENTI CORRETTIVI SULLE ENTRATE**

La questione sorge in relazione alla previsione contenuta nelle norme di attuazione per cui spettano allo Stato le *nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità.... dello Stato specificate nelle medesime leggi*; tale previsione è stata all'origine di numerose disposizioni che, soprattutto negli anni novanta, hanno riservato allo Stato i maggiori gettiti delle manovre tributarie collegate al risanamento della finanza pubblica. La numerosa giurisprudenza sul punto ha confermato i tratti essenziali dell'istituto ma ha anche sancito che la previsione non può trasformarsi in uno strumento di sistematica sottrazione di risorse finanziarie ordinariamente spettanti alla Sicilia. Questa giurisprudenza è importante anche perché in numerose pronunce sul tema la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime norme statali che riservavano allo Stato le risorse delle manovre finanziarie senza previamente garantire le forme dell'intervento del Presidente della Regione nelle fasi di adozione dei relativi provvedimenti volute dallo Statuto (articolo 21 Statuto).

Per tutte si citano:

**Sent. 253/1996; 429/1996; 98, 347 e 348/2000; 133/2002**

**Con la legge finanziaria nazionale del 2002 (legge 448/2001 art. 52 c.6) sono state abrogate tutte le disposizioni che disponevano riserve allo Stato.**

## **FIRMA DELL' INTESA STATO-REGIONE SULLA BASE DELLE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE BRANCASI E TABELLA DEI RISULTATI**

Il tentativo di comporre il complesso quadro del contenzioso finanziario ha portato all'istituzione nel 1997 di un gruppo di lavoro misto Stato-Regione (così detta Commissione Brancasi) con l'incarico di predisporre uno studio propedeutico alla quantificazione e definizione delle partite di credito e debito intercorrenti tra lo Stato e la Regione.

La Commissione concluse i propri lavori nel dicembre 1998 depositando una relazione analitica di tutte le partite aperte e delle relative reciproche pretese, formulando talune ipotesi di compensazioni tra le parti, sulle quali le due parti non realizzano un'intesa integrale.

Tuttavia lo studio costituisce la base dell'intesa firmata tra lo Stato e la Regione nel maggio 2003 che chiude il contenzioso finanziario fino al 31 dicembre 2001 approvando il seguente prospetto:

<b>ACCORDO STATO-REGIONE SICILIANA MAGGIO 2003</b>				
<b>PER LA REGOLAZIONE DEI RAPPORTI FINANZIARI PREGRESSI FINO ALL'ANNO 2001</b>				
	CREDITI STATO CONCORDATI		DEBITI STATO CONCORDATI	
	mld. lire	mln. euro	mld lire	mln. euro
<b>CREDITO REGIONE FINO ALL'ANNO 1996</b>			508	262
<b>ANNI 1997-2001</b>				
Avvalimento	252	130		
Contributo straordinario per l'Europa			93	48
Rimborsi d'imposta	811	419	127	66
Rimborsi d'imposta a contribuenti effettuati tramite OO.AA. agli uffici finanziari				
Motorizzazione			90	46
Imposta di bollo motorizzazione			100	52
Imposta sostitutiva di cui al D.lvo 239/96 sugli interessi maturati sui buoni postali fruttiferi			75	39
Ritenuta a titolo di acconto soggetti obbligati a corrispondere TRF (cap. 1050)			160	83
Ritenute da versarsi in tesoreria amministrazioni dello Stato o enti, etc. (cap. 1023/2)			1.271	657
Ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, da riscuotersi mediante versamento diretto ai concessionari e relativi interessi - anni 1997/1998 (cap. 1023/3)			39	20
Imposta sostitutiva indennità di esproprio (cap.1174)			104	54
Somme erroneamente versate alla tesoreria dello Stato			19	10
Versamenti a titolo di acconto redditi sottoposti a tassazione separata, etc. - cap. 1023/23			13	7
<b>TOTALE</b>	1.063	549	2.600	1.343
<b>SALDO</b>			<b>1.537</b>	<b>794</b>

In pratica viene riconosciuto un credito differenziale alla Regione di 794 milioni di euro che, per effetto di ulteriori compensazioni riguardanti il 2001, porteranno ad un versamento da parte dello stato alla Regione di 672 milioni di euro.

Rimane fuori dall'intesa la quantificazione dei crediti regionali conseguenti l'abrogazione (sopra richiamata) delle disposizioni che avevano riservato allo stato le maggiori entrate delle manovre sui tributi per le difficoltà di operare sul punto una quantificazione condivisa.

## **La potestà legislativa della regione siciliana in materia elettorale (a cura di Mario Di Piazza)**

### *1. Fondamento costituzionale della potestà legislativa siciliana in materia elettorale*

A norma del combinato disposto degli articoli 116 della Costituzione e 3, comma 1, dello Statuto speciale (legge di rango costituzionale), alla Regione siciliana – e per essa all’Assemblea regionale – è attribuita potestà primaria in materia elettorale (cfr. Corte cost., sentt. nn. 104/57, 20/85, 372/96, 306/03 ed *infra* nel testo).

L’art. 3 dello Statuto della Regione siciliana stabilisce, infatti, che i novanta deputati dell’A.R.S. sono eletti a suffragio universale, diretto (è cioè il corpo elettorale regionale che direttamente elegge i membri dell’Ars) e segreto, “secondo la legge emanata dall’Assemblea regionale in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con l’osservanza di quanto stabilito dal presente Statuto. Al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”.

La vecchia stesura statutaria, anteriore alla novella costituzionale del 2001 così recitava: “(...) secondo la legge emanata dall’Assemblea regionale in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche”. Nel rispetto, dunque, di tali limiti posti tanto dallo Statuto che dalla Costituzione, il legislatore regionale ha il potere di legiferare in materia di elezioni per il rinnovo dell’Assemblea regionale siciliana, potendo, fra l’altro, ben stabilire casi di ineleggibilità ed incompatibilità.

### *2. L’esercizio della potestà legislativa: la legge elettorale siciliana*

Ai sensi della normativa costituzionale citata, l’Assemblea regionale siciliana si dette poi la propria legge elettorale (legge regionale 20 marzo 1951, n. 29).

In forza di siffatta competenza legislativa in materia di elettorato passivo, il legislatore siciliano ha disciplinato, fra l’altro, le cause di incapacità elettorale, ineleggibilità ed incompatibilità relative alla carica di deputato regionale (Cfr., in dottrina, La Barbera, Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana, Palermo, 1975).

A tale facoltà non si oppone, infatti, quanto previsto dalla Costituzione (art. 122, comma 1) secondo cui –anche dopo la modifica costituzionale del 1999 - «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità (...) dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione *nei limiti* dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (...)»: ciò, innanzitutto, perché, in forza del citato art. 3 dello Statuto e dell’art. 116 della stessa Costituzione, la Regione siciliana dispone di competenza esclusiva in materia; e poi perché l’art. 122 Cost., usando il *nomen iuris* di consiglieri regionali, non si applica all’Ars che è l’unica ad essere chiamata appunto «Assemblea» (e non «Consiglio») ed i cui membri sono chiamati «deputati» (e non «consiglieri»: cfr. Corte cost., sent. n. 306/02); ed, infine, perché lo stesso art. 122 Cost. non disciplina i casi di ineleggibilità ed incompatibilità alla carica di consigliere regionale, ma solo stabilisce – 11 –nella materia una riserva di legge che – *relativamente alla Regione siciliana* – non è una riserva di legge *statale* (cfr. Corte cost., sent. n. 276/97; v. anche Corte cost., sent. n. 85/88, relativa alla Regione a Statuto speciale della Sardegna, circa l’inapplicabilità della legislazione elettorale statale alle elezioni regionali).

In ossequio a tali principi, la legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 e successive modifiche ed integrazioni (cd. legge elettorale siciliana) disciplina organicamente (oltre a quelle direttamente previste dalla Costituzione: artt. 84, 104, 135; dallo Statuto: art. 3, u.c.; ovvero da

leggi speciali) le ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità in cui non deve versare chi voglia validamente candidarsi all'Assemblea regionale siciliana.

Ciò premesso, nella normativa regionale, così come in quella nazionale, non esiste piena coincidenza tra l'elettorato passivo (la possibilità di accesso alle cariche pubbliche) ed elettorato attivo (diritto di eleggere propri rappresentanti nelle Assemblee elettive).

Mentre, infatti, il legislatore ordinario (tanto nazionale che regionale) incontra gravi limiti in materia di elettorato attivo (il voto — recita l'art. 48 della Costituzione — non può essere limitato se non per incapacità civile o nei casi di indegnità morale), egli gode viceversa di maggiore discrezionalità in materia di elettorato passivo in forza dell'art. 51 della Costituzione, a mente del quale tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso (suffragio universale) possono accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. E tali requisiti —secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale — possono essere, come si vedrà più avanti, sia positivi che negativi, ma sempre nel rispetto del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e ribadito dal citato art. 51 Cost. (Cfr. Corte Cost., sentenza n. 158 del 1985).

La mancanza, poi, dei suddetti requisiti per l'accesso alle cariche elettive determina l'annullamento dell'elezione, nel caso di situazioni di ineleggibilità; ovvero la decadenza della carica, nell'ipotesi di incapacità elettorale passiva o di incompatibilità (v., più ampiamente, oltre, alle relative voci).

La potestà legislativa siciliana, per quanto concerne l'elezione dell'Assemblea regionale, è particolarmente ampia. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, (sentenza n. 276 del 1997 e come ribadito nella sentenza n. 306 del 2003) ai sensi del citato art. 3 dello Statuto, essa ha natura primaria (sent. n. 20/85), che specificamente comporta il vincolo, anche in una materia, come quella dell'elezione dell'Assemblea, non disciplinata direttamente dalla Costituzione, "al rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione stessa in materia elettorale", e non già quello di seguire i principi — e tanto meno le specifiche discipline delle leggi elettorali delle Camere (sent. n. 372/96).

In definitiva, il senso della previsione statutaria appare allora quello di ribadire detto vincolo dell'autonomia regionale (anche in una materia — come si diceva — quale quella dell'elezione dell'Assemblea, non disciplinata appunto direttamente dalla Carta fondamentale) al rispetto dei principi ricavabili dalla Costituzione medesima in materia elettorale (cfr. Corte cost., sent. n. 372/96, cit., ove peraltro si richiama, "per un accenno in questo senso, Alta Corte per la Regione Siciliana, decisione 16-20 marzo 1951, n. 38". Per una disamina di tale ultima decisione dell'Alta Corte, cfr. La Barbera, *Lineamenti*, op. cit., pag. 38, nt. 10).

Nella sentenza n. 372/96 più volte citata, il Giudice delle leggi avverte poi — a proposito del rinvio, per i reati elettorali, alle sanzioni penali previste dalla legge statale sull'elezione dei Consigli delle Regioni ordinarie, in luogo di quelle previste dalle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, come statuiva il testo di legge regionale preesistente — che "i limiti dell'impugnazione, segnati dai motivi del ricorso, non consentono alla Corte di esaminare il problema più generale dell'ammissibilità di interventi del legislatore regionale siciliano nell'ambito della disciplina penale, nè quindi di sottoporre a rimediazione la soluzione seguita, a proposito del testo vigente dell'art. 67 della legge elettorale siciliana, nella risalente sentenza n. 104 del 1957"

In buona sostanza, secondo il costante indirizzo della stessa Corte, (cfr. sent. 276/97, cit.) l'ordinamento costituzionale, prevedendo che il sistema dell'ineleggibilità nelle Regioni ad autonomia particolare, sia regolato da leggi speciali, regionali o statali, consente una regolamentazione differenziata (sent. n. 162/95), dato che altrimenti si priverebbe il potere legislativo della sua stessa ragion d'essere (sent. n. 130/87).

Si ricorda, infine, che la legge costituzionale n. 2/2001, allo scopo di conseguire l'equilibrio nella rappresentanza dei sessi, impegna la Regione a promuovere condizioni di

parità per l'accesso alle consultazioni elettorali (v., in tal senso, art. 3, comma 1, St. Sic.; e, parallelamente, art. 117 Cost., comma 7 Cost., come sostituito dalla l. cost. n. 3/2001).

3. *La "nuova" legge elettorale siciliana a seguito della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2*

A seguito delle recenti modifiche allo Statuto siciliano introdotte con la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano") il legislatore regionale ha apportato alcune significative modifiche alla legge elettorale siciliana (l.r. 20 marzo 1951, n. 29), approvando la legge regionale 3 giugno 2005 n. 7 recante "Norme per l'elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali".

Ed infatti, oltre a quanto prescritto dall'articolo 3 dello statuto medesimo, sopra richiamato, il successivo articolo 9 prevede (I comma) che il Presidente della Regione sia eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale; che (III comma) in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dallo Statuto, l'Assemblea regionale, con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, stabilisca le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli Assessori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione.

Conseguentemente, con disposizioni transitorie contemplate nella stessa legge costituzionale n. 2/2001 (art. 1 commi 2 e 3), è stato previsto che fino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 9 dello Statuto, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 1 della stessa legge costituzionale, il Presidente della Regione fosse eletto a suffragio universale diretto e che l'elezione fosse contestuale al rinnovo dell'Assemblea regionale; ed inoltre che, qualora alla data di convocazione dei comizi elettorali per il primo rinnovo dell'Assemblea regionale successivo alla data di entrata in vigore della medesima legge costituzionale non fosse stata approvata la legge prevista dal citato articolo 9 terzo comma, dello Statuto della Regione siciliana, o non fossero state approvate le conseguenti modificazioni alla legge elettorale regionale prevista dal citato articolo 3 dello Statuto, per l'elezione dell'Assemblea regionale e per l'elezione del Presidente della Regione si sarebbero osservate, in quanto compatibili, le disposizioni delle leggi della Repubblica che disciplinano l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario.

Dimodochè il legislatore regionale con la citata legge n. 7/2005 ha mostrato di prediligere la via dell'intervento diretto sugli articoli della preesistente legge elettorale siciliana (n. 29/51 e successive modifiche e integrazioni), integrandoli, modificandoli o sostituendoli a seconda dei casi.

Ne è venuto fuori un sistema elettorale "misto", a prevalenza proporzionale, con correttivo maggioritario, per favorire quindi il formarsi di una maggioranza tendenzialmente stabile in seno all'Assemblea regionale.

Le caratteristiche di tale sistema elettorale possono, in estrema sintesi, così riassumersi:

- a) accanto a liste concorrenti nei collegi elettorali provinciali, si prevedono liste regionali di cui sono capilista i candidati alla carica di Presidente della Regione;
- b) 80 seggi (su 90 previsti dall'articolo 3 dello Statuto) sono assegnati alle liste provinciali concorrenti nelle circoscrizioni col metodo del quoziente elettorale e dei più alti resti. La rappresentanza delle minoranze, salvo quanto si dirà alla lettera e), è

garantita dall'attribuzione di tale percentuale (80) di seggi spettanti all'Assemblea col sistema proporzionale, con il metodo del quoziente elettorale tradizionalmente adottato dalla legge elettorale siciliana,

- c) 2 seggi vengono così attribuiti: uno viene assegnato al candidato a Presidente della Regione che abbia ottenuto il maggior numero di voti, il quale è pertanto proclamato eletto alla carica di "Governatore" e di deputato regionale; il secondo viene assegnato invece al capolista della lista regionale che abbia ottenuto una cifra di voti immediatamente inferiore a quella della lista regionale più votata;
- d) gli altri 8 seggi sono assegnati ai candidati della lista regionale più votata secondo l'ordine di presentazione nella lista fino alla concorrenza di 54 seggi a favore della coalizione collegata al Presidente della Regione eletto; i seggi eventualmente rimanenti sono poi ripartiti tra le liste di minoranza ammesse all'assegnazione;
- e) è prevista la soglia di sbarramento del 5% del totale dei voti validi espressi in ambito regionale per l'accesso alla rappresentanza, con la conseguenza che tutti i gruppi di liste che abbiano ottenuto una cifra elettorale regionale inferiore sono esclusi dal riparto dei seggi nei collegi;
- f) il principio della contestualità dell'elezione del Presidente della Regione e dell'Assemblea regionale fissato dal richiamato articolo 9 dello Statuto regionale avviene prevedendosi l'utilizzazione di un'unica scheda di votazione.

Come si è detto sopra le nuove disposizioni della legge elettorale tendono a garantire, per quanto possibile, che in seno all'Assemblea regionale si formi una maggioranza presumibilmente "stabile", consistente in 54 seggi, oltre a quello del Presidente della Regione.

Può determinarsi, infatti, il caso limite in cui non sia possibile con il nuovo meccanismo elettorale garantire la formazione di una maggioranza in seno all'Assemblea regionale perché il numero complessivo di seggi ottenuti nei collegi elettorali provinciali dai gruppi di liste collegati con la lista regionale più votata risulti inferiore a 37 deputati (oltre al Presidente della Regione). In tale ipotesi, invero, l'attribuzione dell'intera quota di 8 seggi alla coalizione vincente (in aggiunta al seggio spettante al Presidente della Regione eletto) potrebbe non essere sufficiente a garantire la maggioranza "minima" della metà più uno dei deputati assegnati alla Regione (46).

Pertanto, seppure in tale eccezionale ipotesi, la nuova legge elettorale assicura un premio "di maggioranza" e non "di governabilità".

Si ricorda poi che, in ottemperanza alle disposizioni dell'articolo 3 dello Statuto, si è previsto, in applicazione del principio di pari opportunità tra i sessi, che ciascuna lista regionale, dopo il capolista, presenti i candidati secondo il criterio dell'alternanza fra uomo e donna, mentre per quelle circoscrizionali si è prescelto il criterio secondo cui nella composizione delle liste nessuno dei due sessi possa essere presente in misura superiore a due terzi.

Si ricorda, infine, che le recenti modifiche alla legge elettorale, secondo quanto previsto dall'articolo 17 bis dello Statuto siciliano, sono state sottoposte a referendum confermativo che ha dato risultato favorevole consentendo la promulgazione e successiva pubblicazione della citata legge regionale di modifica n. 7 del 2005.

# La “preposizione” degli assessori regionali secondo lo statuto siciliano dopo la legge costituzionale 31 gennaio 2001 n. 2 (a cura di Mario Di Piazza)

## 1. Premessa

La recente riforma costituzionale che ha introdotto anche in Sicilia l'elezione diretta del Presidente della Regione mediante apposite modifiche allo Statuto speciale, mentre per un verso ha rafforzato la preminenza della figura presidenziale in seno all'Esecutivo (cfr. art. 9 St. Sic.), non ha del tutto eliminato l'impianto statutario originario per il quale gli Assessori regionali non hanno veste di semplici collaboratori del Presidente, ma, in quanto *preposti* ai singoli rami d'Amministrazione (art. 9, u.c., St. Sic.), è loro statutariamente attribuita una specifica competenza funzionale, con rilevanza esterna, nelle materie elencate al comma 1 dell'art. 20, e di cui poi rispondono ai sensi e nei casi previsti al comma 2 dello stesso articolo.

D'altra parte, anche la nuova formulazione (del testo coordinato) (1) dell'articolo 9 dello Statuto, approvata definitivamente dall'Assemblea regionale siciliana (nella seduta n. 281 del 30 marzo 2005) e proposta al Parlamento nazionale (2), continua a recitare che gli Assessori regionali vengano 'preposti' dal Presidente della Regione ai singoli rami dell'Amministrazione; e così pure il successivo art. 9 *quater* (della medesima proposta di revisione costituzionale) ribadisce, al comma 1, che “il Presidente della Regione, nel corso di un'apposita seduta da tenersi nei trenta giorni successivi al giuramento, (...) comunica [all'Assemblea regionale] la composizione della Giunta e la *preposizione* (3) degli Assessori ai relativi rami di amministrazione; con le stesse modalità sono comunicate eventuali successive variazioni.”; non esattamente così, invece, per il vigente articolo 20, che, abrogato nella menzionata proposta di legge costituzionale dell'A.R.S., ritrova reviviscenza, almeno nel suo primo comma, nel nuovo testo dell'articolo 21, comma 3 *bis*, che così recita:” Al Presidente della Regione, alla Giunta regionale e agli Assessori sono attribuite le funzioni esecutive ed amministrative secondo le disposizioni dello Statuto, della legge regionale e dei regolamenti.”.

## 2. Il concetto di “preposizione”

A ben vedere, il tema in discussione è impennato ed inscindibilmente connesso al concetto di 'preposizione' adottato dall'articolo 9 dello Statuto, che è una delle tre possibili soluzioni di attribuzione delle funzioni assessoriali, e che qui si passano brevemente in rassegna.

Ed infatti, come avverte la dottrina (Virga), possono ricorrere le seguenti ipotesi:

a) *sistema della gestione collegiale*, secondo cui l'Assessore è semplice esecutore della volontà collegiale della Giunta, alla quale debbono essere sottoposte le determinazioni più importanti relative al settore cui egli è preposto;

b) *sistema della delega*, secondo cui l'Assessore è sì preposto ad un settore dell'Amministrazione, ma in forza di una “delega” conferita dal Capo dell'Esecutivo, delega che ha carattere fiduciario ed è quindi in ogni momento revocabile;

c) *sistema dell'attribuzione stabile di competenza*, secondo cui l'Assessore risulta organo dotato di attribuzioni "proprie" per il settore di sua competenza.

### 3. *Disamina delle tipologie di attribuzione delle funzioni assessoriali rinvenibili nell'ordinamento regionale*

Orbene, nell'Ordinamento regionale siciliano (tanto in quello vigente, che in quello ipotizzato nel disegno di riforma statutaria), per gli Assessori si rinvengono la terza e la seconda fattispecie, e le fonti che le regolano sono differenti: mentre, infatti, la "preposizione" (in senso sostanziale), quale attribuzione stabile di competenza, è direttamente prevista dallo Statuto, l'altra fattispecie, quella della "delega", è stata introdotta dalla legislazione regionale (4).

A maggiore intelligenza della questione, si riportano giurisprudenza e pareri *in subiecta materia*. Nel modello di funzionamento dell'Esecutivo regionale strutturato dallo speciale Statuto della Regione siciliana, gli Assessori, ai sensi dell'articolo 20, *comma 1* (5), hanno autonoma competenza funzionale esterna, con responsabilità distinta da quella del Presidente della Regione, per quanto concerne l'esercizio delle funzioni relative alle materie rientranti nei singoli rami dell'Amministrazione ai quali, a norma del precedente articolo 9, sono preposti (6). L'articolo 3 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione della Regione siciliana, approvato con D.P.Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, attribuisce, poi, espressamente agli Assessorati ai quali sono preposti, autonoma competenza esterna (Cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, sent. N. 501/87; Cassaz., Sez. L., sent. 5873/86, e Sez. I, sent. 1794/87) (7).

In proposito, la Corte suprema di Cassazione ha ribadito che la Regione siciliana, per quanto concerne l'attività amministrativa, non ha una soggettività unitaria, facendo capo l'attività medesima ai singoli Assessorati, nell'ambito delle rispettive competenze (Cfr. Cassaz., SS.UU. 8 marzo 1986, n. 1561, richiamata da TAR Palermo n. 501/87 cit.).

Se, dunque, il sistema della preposizione (in senso stretto) è il modello funzionale 'normale' delineato dallo Statuto, l'Ordinamento regionale siciliano conosce anche un'altra figura d'Assessore: quello destinato alla Presidenza della Regione, che configura il sistema della 'delega' di cui sopra.

Ne discende che "l'Assessore [destinato] alla Presidenza della Regione siciliana, a differenza degli altri Assessori, non ha attribuzioni proprie, ma coadiuva il Presidente della Regione nello svolgimento delle relative funzioni ed esercita le attribuzioni da questi delegategli (art. 3 del T.U. 28 febbraio 1979, n. 70). Non essendo preposto ad alcun Assessorato, l'Assessore alla Presidenza non ha la rappresentanza di un ramo dell'Amministrazione e, conseguentemente, non ha una autonoma (rispetto al Presidente della Regione) legittimazione processuale e sostanziale" (così: Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, Sez. giurisdizionale, 28 gennaio 1993, n. 20). In definitiva, "l'unico Assessore a cui il Presidente delega proprie attribuzioni è invero quello destinato alla Presidenza (V. art. 3, u.c., T.U. leggi sull'Ordinamento); gli altri sono preposti a ciascun ramo di Amministrazione, esercitano poteri propri e ne sono responsabili, secondo i casi, di fronte all'Assemblea ed al Governo dello Stato (art. 20, comma 2, St. Sic.); essi hanno altresì la rappresentanza giuridica degli Assessorati ai quali sono preposti (art. 3, comma 1, l. 29 dicembre 1962, n. 28 e succ. modif.) nonché la relativa legittimazione processuale (Cass., Sez. I, 10 novembre 1955, n. 3695; C.S. Ap. 28 marzo 1955, n. 4)" (così: Parere Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione, Gruppo II, 378.99.11, in banca dati web "FONS").

Ad ulteriore conferma dell'assunto, il Decreto presidenziale 2 agosto 2001 (in *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana, parte I, n. 40, del 10.8.2001) recante "Preposizione degli Assessori agli Assessorati regionali, destinazione di un Assessore regionale alla Presidenza della Regione e attribuzione (...) delle funzioni di Vicepresidente", tratta, all'articolo 1, degli Assessori "preposti" agli Assessorati regionali e, all'articolo 2, dell'Assessore "destinato" alla Presidenza della Regione,

al quale è “delegata” la trattazione degli affari ricompresi nella competenza del Dipartimento regionale (...) e sono altresì posti alle sue dipendenze l’Ufficio speciale (...).

#### 4. Prospettive di riforma

Alla luce della superiore premessa, si appalesa dunque l’opportunità che, in sede di esame della proposta di revisione dello Statuto, una volta effettuata la scelta istituzionale di fondo, si ponga mano ad una rivisitazione ancora più decisa, nell’una o nell’altra direzione, della struttura dell’Esecutivo regionale, ricorrendo ad un più incisivo coordinamento normativo intrinseco tra le fonti statutarie fondamentali in materia.

Nello specifico, qualora si preferisca propendere per l’attuale impostazione statutaria, gli Assessori regionali, in quanto “preposti” e non semplicemente “delegati” dal Presidente, continuerebbero ad essere titolari stabili di competenze predeterminate dalla legge e dunque, nella qualità di centri autonomi di imputazione di responsabilità per atti “propri”, dovrebbero in qualche modo essere responsabilizzati del loro operato anche di fronte all’Assemblea regionale, la quale condivide con il Presidente della Regione (nella vigente forma di governo) la funzione di indirizzo politico che le deriva dalla diretta investitura popolare e dalla possibilità (mantenuta) di sfiduciare il Capo dell’Esecutivo.

Diversamente opinando, il Presidente della Regione avrebbe una sorta di responsabilità (politica) oggettiva per atti monocratici compiuti da componenti della Giunta di Governo nella gestione degli affari rientranti nella competenza assessoriale (autonoma) predeterminata dalla legge (8).

Qualora, invece, si propendesse per un’ulteriore accentuazione del ruolo presidenziale, sarebbe preferibile orientarsi maggiormente verso il sistema delle deleghe (di cui costituisce in concreto espressione a noi più prossima l’Ordinamento degli enti locali), attraverso una più incisiva modifica in tal senso degli articoli 9 e 20 ( o, se si preferisce, dell’art. 21 della proposta di revisione) dello Statuto più volte richiamati.

---

(1) Il testo della proposta di legge costituzionale di modifica dello Statuto speciale della Regione siciliana coordinato con lo Statuto vigente è disponibile sul sito web dell’Assemblea [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it) alla voce *Informazione – Pubblicazioni – Studi e pubblicazioni*.

(2) Cfr. ddl n. 3369 all’esame del Senato della Repubblica.

(3) Corsivo nostro.

(4) Non si tiene conto, in questa sede, dell’eccezionale fattispecie prevista dal primo comma, parte seconda, del vigente art. 20 dello Statuto.

(5) V. nota 6.

(6) Corsivo nostro. Stesso ragionamento si è indotti a fare con riferimento al comma 3 *bis* dell’articolo 21 del testo coordinato di riforma, riportato al paragrafo 1.

(7) V. nota precedente.

(8) Si pensi, per ipotesi, all’inosservanza, da parte degli Assessori, della previsione statutaria di cui all’art. 9 *ter* della proposta di revisione costituzionale circa l’obbligo, se richiesti, di assistere alle sedute dell’Assemblea regionale, oppure all’effettività della previsione di cui all’art. 10 *bis* della medesima proposta, che attribuisce all’ARS la funzione d’indirizzo e controllo sull’attività di governo: ebbene, a tenore del nuovo testo di riforma costituzionale *in itinere*, il Presidente della Regione sembra rispondere di fronte all’Assemblea regionale della (sola) politica generale del Governo, ad esclusione quindi degli atti individualmente posti in essere dai propri Assessori nell’esercizio delle funzioni ad essi spettanti, i quali, in tal modo, risponderebbero del loro operato esclusivamente nei confronti del

“Governatore” come sembra del resto avvalorare la previsione dell’art. 9 *bis*, comma 2, del progetto di riforma secondo cui “gli Assessori regionali, prima di assumere le funzioni, prestano dinanzi al Presidente della Regione il medesimo giuramento di cui al comma 1.”.

Secondo, invece, il vigente art. 20, comma secondo, St. Sic., anche gli Assessori sono responsabili di tutte le loro funzioni di fronte all’Assemblea regionale (nelle materie indicate dal comma primo dello stesso articolo: v. *supra*, nel testo, al paragrafo 3).

## **Il controllo sulle leggi siciliane (a cura di Patrizia Perino)**

Il Commissario dello Stato è l'organo cui è attribuito il compito di vigilare sull'osservanza delle norme della Costituzione e dello Statuto speciale di autonomia che delimitano la sfera di competenza della Regione siciliana rispetto a quella dello Stato.

Svolgeremo qui alcune considerazioni relative ai poteri propri del Commissario dello Stato alla luce del novellato art. 127 della Costituzione ed della interpretazione da dare all'art. 10 della legge cost n. 3/2001 secondo il quale "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

La precitata legge di riforma costituzionale formalmente introduttiva quindi del cosiddetto "federalismo" ha sostanzialmente determinato una differenza tra la Sicilia e le Regioni a statuto ordinario a beneficio delle seconde.

Il problema riguarda l'applicabilità, anche alla Sicilia, delle disposizioni riguardanti il procedimento di controllo come modificato dal novellato art. 127. In quel testo, infatti, il visto del Commissario del Governo, preventivo alla promulgazione ed alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, è stato abolito.

La conseguenza è che il Governo può sollevare, dinanzi alla Corte Costituzionale, questione di legittimità costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione sulla G.U. allorché la legge regionale abbia ecceduto le competenze delle Regioni medesime.

Cio' posto, in base al nuovo art. 127 Cost., il giudizio della Corte Costituzionale sulle leggi regionali è diventato da preventivo a successivo.

Come è noto la stessa cosa non è avvenuta per le deliberazioni legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana che sono tutt'ora sottoposte al vaglio del Commissario dello Stato preventivo alla loro promulgazione e pubblicazione (Art. 28 dello Statuto); controllo quest'ultimo che attribuisce di fatto al Commissario medesimo potere di incidere "dall'interno" sul procedimento legislativo regionale.

La legge di attuazione della riforma del Titolo V (legge 5 giugno 2003 n. 131) ha evidenziato la volontà del legislatore di lasciare in Sicilia le cose allo *status quo ante* laddove all'art. 9 stabilisce che "ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto della Regione siciliana...." e lo stesso giudice delle leggi, con sentenza n. 314/2003, ha ritenuto che il particolare meccanismo di controllo disciplinato dagli artt. 28 e 29 dello Statuto non è superato dal combinato disposto degli artt. 8 e 10 della legge costituzionale n.3/2001.

Ciò significa, pertanto, che il giudizio della Corte sulle leggi siciliane continuerà ad essere preventivo, salva la promulgazione del Presidente della Regione decorso il termine stabilito per la decisione della Corte medesima (con tutti i problemi collegati alla responsabilità presidenziale e alla promulgazione parziale). Il che appare, però, in palese contrasto con il contenuto della ordinanza n. 377/2002 laddove la stessa Corte Costituzionale ritiene applicabile il procedimento di controllo ex art. 127 novellato alla Regione Valle d'Aosta, sottolineando che "la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale....si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia".

Traendo spunto dalla precitata ordinanza, ciò che si ipotizza è la possibilità di scomporre i due modelli di procedimento di controllo (art. 127 Cost da un lato, e artt. 28 e 29 dello statuto dall'altro) con relativa applicazione, al sistema della Regione Sicilia, di parte soltanto del modello nazionale.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> ROSSI, *il controllo sulle leggi siciliane e la (insoddisfacente) soluzione della legge nr. 132/2003* (in [www.forum costituzionale.it](http://www.forum costituzionale.it))".

In altri termini volendo mantenere ferma la competenza del Commissario dello Stato, si può supporre che il ricorso avverso le leggi regionali siciliane sia proposto sì da quell'organo concepito con carattere di imparzialità, ma solo nel termine di sessanta giorni dalla loro promulgazione e pubblicazione.

Tale meccanismo consentirebbe peraltro di riequilibrare il riparto di competenze tra Presidente della Regione ed Assemblea, garantendo sempre un pronunciamento della Corte Costituzionale in ordine alle parti impugnate delle leggi.

E' necessario ricordare, infatti, che sino ad oggi, essendosi consolidata la prassi della promulgazione e pubblicazione parziale della legge, ossia con esclusione delle disposizioni impugnate, il controllo del Commissario dello Stato ha, di fatto, prodotto effetti direttamente abrogativi delle delibere legislative adottate dall'Assemblea oggetto di censura a causa dell'assenza del procedimento davanti alla Corte Costituzionale.

Lo scopo della promulgazione parziale è doppio: da una parte si evita "il blocco" indefinito della legge in attesa della decisione della Corte; dall'altra si elude che il Presidente della Regione incorra in una responsabilità non solo politica ma altresì personale scaturente da una pronuncia di incostituzionalità che, nel dichiarare la nullità della legge, ne travolga *ex tunc* tutti gli effetti nel frattempo prodotti.

Di contro, peraltro, l'atto della promulgazione parziale sebbene formalmente imputabile al Presidente, scaturisce nella sostanza da un'opzione esercitata dall'Assemblea in un ordine del giorno che vincola il Presidente e lo autorizza a separare quel tutto unitario approvato dall'Assemblea medesima.

Ecco perché non può parlarsi di funzione paralegislativa del Presidente della Regione ovvero di spostamento della competenza legislativa sull'organo esecutivo.

La scissione dell'atto legislativo è infatti, nella sostanza, imputabile al Parlamento, il quale, con un atto di indirizzo politico esercita un'attività che "gli è assolutamente riservata".

Così si è espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 205 del 1996 laddove afferma, altresì, che il Presidente della Regione siciliana quando procede alla promulgazione parziale esaurisce definitivamente il suo potere, per essere lo stesso esercitabile una sola volta con la conseguenza, sul piano processuale, della cessazione della materia del contendere (v. sent. nn. 13 del 1983; 84, 235, 421, 435, 437 e 470 del 1994; 64 del 1995).

Il Parlamento, però, può abrogare le disposizioni impugnate dal Commissario e riprodurne il contenuto in una separata deliberazione.

L'Assemblea ha recentemente esercitato questa facoltà (*melius* potere) con la riproposizione, a seguito di impugnativa del Commissario dello Stato notificata il 15 dicembre 2005, di un disegno di legge di iniziativa parlamentare a firma degli onorevoli Fleres ed altri, esaminato dalla Commissione Bilancio che ha elaborato n. 13 stralci approvati nella seduta n. 352 del 19 gennaio 2006.

## **La partecipazione delle Regioni a statuto speciale e a statuto ordinario alla formazione degli atti comunitari (a cura di Paolo Modica)**

### *1. L'evoluzione normativa: le leggi 183/1987 e 86/1989*

L'articolo 117, comma 3, Cost. prevede la partecipazione delle Regioni nella fase ascendente di formazione degli atti comunitari ed in quella successiva di attuazione ed esecuzione degli stessi. In quest'ambito è riservata alle stesse Regioni potestà concorrente nella materia dei rapporti con l'Unione europea prevedendo norme volte a proceduralizzare i raccordi diretti ed indiretti con la Comunità europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge statale.

Si tratta di una disposizione che offre una «copertura» costituzionale ad un sistema normativo che si è sviluppato nel tempo attraverso l'approvazione di alcune leggi importanti (tra le quali occorre ricordare la legge Fabbri, la legge La Pergola, la legge La Loggia e la legge Buttiglione) che hanno consentito una progressiva attività da parte delle Regioni nel delicato settore dei rapporti con la Comunità europea.

La prima disposizione che ha «aperto» verso forme partecipative regionali rispetto alla definizione della normativa comunitaria è rappresentata dall'articolo 9 della legge 183/1987 (legge Fabbri)<sup>7</sup>, il quale prevedeva la possibilità per le Regioni di inviare osservazioni al Governo nazionale in ordine ai progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive che dovevano essere comunicati alle stesse.

Essa stabiliva che *«I progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive delle Comunità europee»* fossero *«comunicati alle Camere, alle Regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie»*. Stabiliva altresì che *«le Camere, le Regioni e le province autonome»* potessero *«inviare al Governo osservazioni»*.

Si trattava di una disposizione che, innovativa per il tempo in cui fu introdotta, si prestava a critiche sostanziali in ordine all'effettivo raggiungimento dei risultati che si intendevano perseguire e raggiungere.

Un aspetto rilevante era costituito dall'assimilazione delle Regioni al Parlamento nazionale, quasi a volere riconoscere la situazione di emarginazione di tali enti rispetto ai processi decisionali comunitari.

Il tentativo di coinvolgere i predetti enti risultò tuttavia piuttosto velleitario in quanto la norma non concedeva in concreto alle Regioni ed alle Camere i tempi necessari per esaminare la normativa comunitaria *«in itinere»*.

L'eventuale parere dell'organo parlamentare e della Regione, infatti, sarebbe dovuto essere espresso in un lasso di tempo brevissimo, in modo da garantire il suo invio al Governo sì da potere essere vagliato ai fini della formazione della posizione politica da tenere negli incontri comunitari. Ma tale tempistica mal si conciliava con la capacità decisionale degli enti sopra indicati.

Il parere, poi, non era vincolante e restavano comunque fuori da tale difficoltosa partecipazione le Assemblee legislative regionali.

Sul solco della legge 183/1987 si sono mosse la legge 86/1989 (legge La Pergola) e le recenti leggi 131/2003 (legge La Loggia) e 11/2005 (legge Buttiglione), le quali hanno dato concreta attuazione al comma 5 del nuovo articolo 117 Costituzione.

---

<sup>7</sup> abrogato dall'art. 13, comma 12, della legge 24 aprile 1998, n. 128

L'articolo 1 bis della legge 86/1989, così come introdotto dall'**art. 6, comma 1, lett. a), della legge 422/2000 e integrato dall'art. 6, comma 1, lett. a), della legge 39/2002**, ha previsto un ampliamento degli atti da comunicare alle Camere ed alle Regioni <sup>8</sup> e ha stabilito anche che tali documenti vanno comunicati contestualmente alla loro ricezione, sia alle Camere che alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, prevedendo che mentre le Commissioni parlamentari possono formulare osservazioni ed adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo, le Regioni devono limitarsi alle sole osservazioni.

Con l'articolo 10 <sup>9</sup> la stessa legge 86/1989, ha introdotto la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, da convocarsi ogni sei mesi e dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. La norma aveva previsto, tra l'altro, l'espressione di un parere sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali.

## *2 Le leggi 131/2003 e 11/2005*

Il processo di ampliamento delle competenze regionali in materia di partecipazione alla elaborazione delle politiche comunitarie si è ulteriormente sviluppato, come si è avuto modo di accennare, con la recente approvazione delle leggi 131/2003 e 11/2005 le quali hanno stabilito, tra l'altro, per quanto qui in particolare interessa:

- a) la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo <sup>10</sup>;
- b) la possibilità per le Regioni e per le Province autonome di Trento e di Bolzano di chiedere al Governo di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi.
- c) La possibilità per la Conferenza Stato-Regioni di richiedere al Governo, a maggioranza assoluta di proporre ricorso dinanzi la Corte di Giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi. In questo caso il Governo é' tenuto a proporre tale ricorso;
- d) la partecipazione alle riunioni del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome o di un suo delegato;
- e) la partecipazione al comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, coordinato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie o da un suo delegato, degli assessori regionali competenti per le materie in trattazione o loro delegati, quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le province autonome.

---

<sup>8</sup> La norma parla di atti normativi e di indirizzo, nonché degli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni.

<sup>9</sup> **Modificato ed integrato dall'art. 13, commi 7 e 8, della legge 128/1998.**

<sup>10</sup> Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo.

Per quanto attiene la possibilità di provocare la impugnativa degli atti comunitari davanti la Corte di Giustizia delle Comunità europee, si è già evidenziato che l'articolo 5 della legge 131/2003 prevede che il Governo nazionale ha la facoltà di ricorrere davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee quando glielo chieda una Regione e sempre che gli atti comunitari da impugnare riguardino materie di competenza regionale.

Dal punto di vista del diritto comunitario va ricordato che se da un lato la Corte di giustizia ha negato che le Regioni abbiano una legittimazione processuale parificata a quella degli Stati (CGCE 1/10/1997, causa C- 180/97), d'altro lato il Tribunale di primo grado ha giudicato ammissibili due ricorsi di Regioni per l'annullamento di decisioni della Commissione assunte nei confronti di due Stati membri (Belgio e Italia), ma che avevano effetti negativi nei confronti delle Regioni ricorrenti (sent. 30/4/1998, causa T-214/975 e sent. 15/6/1999, causa T-288/1997). In tali decisioni la legittimazione delle Regioni è stata basata sulla circostanza che le decisioni impugnate non consentivano alle Regioni di esercitare le competenze *«come da esse intese»*.

Particolarmente significativa è la sentenza relativa alla Regione Friuli Venezia Giulia (sent. 15/6/1999, causa T-288/1997 su citata), basata innovativamente su dati costituzionali nazionali. La Regione è infatti considerata non quale generica persona giuridica, ma *«quale ente territoriale autonomo rispetto allo Stato, titolare di diritti e interessi specifici»*, e che adotta misure *«in forza dell'autonomia finanziaria di cui gode in base alla Costituzione italiana»*.

Per quanto riguarda i profili più prettamente partecipativi va sottolineato che la legge 11/2005 ha confermato il precedente indirizzo della trasmissione dei progetti di atti comunitari alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ed ha esteso tale obbligo di comunicazione anche alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

Ha, altresì, previsto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche comunitarie, assicuri alle Regioni e alle Province autonome un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza delle stesse, curandone il costante aggiornamento.

Rispetto alla previgente legislazione la procedura risulta molto più precisa. Ed infatti ai fini della formazione della posizione italiana, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento dei documenti e degli atti, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

I tempi, dunque, sono tali da consentire lo svolgimento delle necessarie attività istruttorie da parte di ciascun ente.

E' interessante sottolineare la previsione secondo la quale ogniqualevolta un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome e una o più Regioni o Province autonome ne facciano richiesta, il Governo deve convocare la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell'intesa Stato-Regioni <sup>11</sup>., entro il

---

<sup>11</sup> L'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 recita: *«1. Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato - regioni.*

*2. Le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.*

*3. Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non e' raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - regioni in cui l'oggetto e' posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata.*

*4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri puo' provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato - regioni nei successivi*

termine di venti giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa.

Del pari rilevante appare la disposizione che introduce la cosiddetta «*riserva di esame*», meccanismo che consente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di far apporre una condizione di procedibilità in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari.

Per quanto concerne gli aspetti tecnici occorre ricordare che il Governo deve convocare ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i rappresentanti delle Regioni e delle province autonome, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea.

Ai fini di una acquisizione completa delle notizie necessarie per lo svolgimento delle proprie funzioni le Regioni e le Province autonome devono essere informate tempestivamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle proposte e delle materie di loro competenza che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

Inoltre il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, deve riferire alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in sessione comunitaria, sulle proposte e sulle materie di competenza delle Regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere. Il Governo riferisce altresì, su richiesta della predetta Conferenza, prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, alla Conferenza stessa, in sessione comunitaria, sulle proposte e sulle materie di competenza delle Regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere.

Infine il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie ha l'obbligo di informare le Regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle risultanze delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo con riferimento alle materie di loro competenza, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

### *3. Le Misure fiscali di carattere generale e gli aiuti di stato di natura fiscale.*

Nell'ambito del variegato campo dei rapporti tra Regioni e Unione europea un particolare rilievo assume la questione della politica fiscale.

Il processo di «federalizzazione» dello Stato ha portato infatti anche ad un ampliamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni. L'articolo 119, secondo comma, Cost. recita: «*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*».

Una disposizione ancora più ampia si ritrova nello statuto siciliano all'articolo 36 che prevede esplicitamente che «*1. Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.*»

---

*quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri e' tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato - regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive».*

Le citate disposizioni costituiscono il fondamento dell'autonomia finanziaria della Regione e della conseguente potestà legislativa regionale che si esplica, almeno per quanto riguarda la Sicilia, in maniera concorrente con quella dello Stato.

Pur nei limiti stabiliti dalla legislazione statale, così come identificati dalla Corte costituzionale<sup>12</sup>, la Regione siciliana è abilitata a dettare norme in materia fiscale, tra le quali assumono una rilevante importanza quelle che introducono agevolazioni tributarie per le imprese.

Accertata dunque la legittimità costituzionale di interventi legislativi fiscali regionali che introducano regimi agevolati per i settori produttivi, è necessario affrontare brevemente il tema della compatibilità comunitaria di siffatti interventi normativi rispetto alle disposizioni contenute agli articoli 87 ed 88 del Trattato UE in materia di concorrenza ed alla nozione comunitaria di «*misure di carattere generale*».

Quali sono gli spazi entro i quali sia ammissibile sotto il profilo comunitario che una Regione adotti discipline fiscali di agevolazione ai settori produttivi?

Per la Comunità europea è il criterio di selettività settoriale o territoriale dell'intervento agevolativo a determinarne la sussunzione nel campo degli aiuti di Stato, valutabili dalle competenti Autorità comunitarie sotto il profilo della idoneità ad alterare le regole di concorrenza.

Viceversa le leggi che siano adottate per la generalità delle imprese sul territorio nazionale, sono considerate, in linea di principio, misure generali di politica economica, insuscettibili, come tali, di essere sottoposte al giudizio della Unione europea.

Le misure fiscali di carattere generale costituiscono, infatti, una particolare fattispecie delle azioni di politica economica di un Paese ed in ragione di ciò sfuggono al controllo della Commissione europea<sup>13</sup>.

Le agevolazioni fiscali selettive, in quanto appunto destinate a specifici segmenti di attività d'impresa o a determinate aree territoriali interne ad uno Stato, rientrano, per la Commissione europea, nell'ambito degli aiuti di Stato. A causa di ciò tali agevolazioni possono essere attuate soltanto nel pieno rispetto degli articoli 87 ed 88 del Trattato.

L'azione governativa dei singoli Stati comunitari tesa ad utilizzare la leva fiscale quale strumento di politica economica, può generare, quando sia diretta alle imprese, l'avvio di una concorrenza fiscale con altri Stati comunitari. La concorrenza fiscale tra gli Stati sorge nel momento in cui i governi si trovano costretti a ridurre l'imposizione fiscale, soprattutto su imprese e proventi finanziari, al fine di evitare che le attività produttive e i capitali escano dal Paese per allocarsi dove è più conveniente dal punto di vista fiscale. Oppure, si trovano costretti ad operare sulla leva fiscale per cercare di attrarre capitali esteri al fine di finanziare la propria crescita economica.

Va osservato che in generale la concorrenza fiscale al ribasso genera una diversa allocazione internazionale delle risorse.

La lotta alla concorrenza fiscale, sia a livello comunitario che mondiale, si è indirizzata soprattutto nei confronti di quella contrassegnata dall'appellativo *dannosa*, ritenendosi che la mera concorrenza al ribasso fosse addirittura desiderabile soprattutto sul fronte della imposizione societaria, in quanto foriera di maggiore efficienza per quanto riguarda l'allocazione del capitale.

Ma qual è il criterio individuato per distinguere la «*concorrenza fiscale ammissibile*» dalla «*concorrenza fiscale dannosa*»

Nel Codice di condotta adottato dal Consiglio ECOFIN il primo dicembre 1997 nei confronti degli Stati membri, vengono considerate come misure di «*concorrenza fiscale dannosa*» quelle relative alla tassazione delle imprese che condizionano, ovvero sono suscettibili di condizionare, in modo rilevante, la scelta dell'ubicazione di attività imprenditoriali nel territorio della Comunità. In sostanza, sono definite come potenzialmente dannose tutte le misure fiscali che determinano un

---

<sup>12</sup> Per un approfondimento di tali tematiche si rimanda al contributo del dottore Salvatore Di Gregorio.

<sup>13</sup> Per indirizzare la politica fiscale di uno Stato, infatti, la Unione europea può agire entro ambiti estremamente ristretti per il tramite del Consiglio attraverso l'armonizzazione delle legislazioni nazionali. La Commissione non ha la possibilità di incidere in alcun modo con poteri propri.

livello di imposizione effettivo nettamente inferiore al livello generalmente applicato nel Paese interessato, ivi compresa la mancanza d'imposizione, attuate sia attraverso l'aliquota fiscale nominale, sia attraverso regole particolari per la determinazione della base imponibile.

Indicatori dell'esistenza di una misura fiscale dannosa dal punto di vista della concorrenza sono:

- la riserva, in un determinato Paese, di agevolazioni particolari solo ai non residenti, ovvero la previsione di agevolazioni soltanto per le transazioni effettuate con non residenti;
- il fatto che le agevolazioni concesse risultino completamente isolate dall'economia nazionale, di modo che non incidano sulla base imponibile nazionale;
- il fatto di attribuire agevolazioni senza che sia svolta alcuna effettiva attività economica;
- il fatto di avere introdotto norme di determinazione dei profitti relativi ad attività svolte da un gruppo multinazionale di società difformi da quelle riconosciute a livello internazionale, soprattutto in sede OCSE;
- la mancanza di trasparenza, compresi i casi in cui le agevolazioni sono concesse in base all'applicazione meno rigorosa di norme giuridiche in sede amministrativa, secondo una procedura che non è resa pubblica.

Si può dire, in sintesi che *«la dannosità non deriva tanto da un livello di imposizione sensibilmente inferiore rispetto agli altri paesi, quanto dal fatto che esse siano destinate solo ai non residenti o siano completamente isolate dal contesto economico del paese»*.

In questo senso può anche affermarsi che laddove un Paese ponga in essere misure fiscali dannose dal punto di vista della concorrenza, esse potranno essere valutate dalla Commissione alla stregua di aiuti di Stato alle imprese beneficiarie.

Si è detto che la Commissione non può ingerirsi nella politica economica dei singoli Stati. Si è altresì ricordato che le misure fiscali dannose vanno valutate alla stregua di aiuti di Stato.

Al fine di chiarire, per quanto possibile, la complessa materia, la Commissione, anche per esplicito incarico ad Essa conferito dal Consiglio, ha adottato una Comunicazione che avrebbe dovuto chiarire quando ci si trovi di fronte a misure fiscali di carattere generale non dannose dal punto di vista concorrenziale e quando, al contrario, ci si trovi di fronte ad aiuti fiscali *«tout court»*.

Così la Commissione ha adottato nel 1998 la Comunicazione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese. Il comma 13 della Comunicazione della Commissione definisce le misure fiscali di carattere generale quelle modalità di intervento degli Stati nel settore fiscale che siano disposte a favore di tutti gli agenti economici che operano sul territorio di uno Stato membro.

Appare chiaro che sono due i requisiti che devono coesistere perché si possa parlare di misure di carattere generale, come tali escluse dal controllo comunitario in materia di aiuti di Stato. Si tratta:

- a) della loro applicabilità a tutti gli operatori economici, indipendentemente dai settori d'intervento;
- b) della loro applicabilità nell'intero territorio nazionale.

Difettando il primo requisito si avrà la cosiddetta *«selettività settoriale»*, che è indicatore della sussistenza di un aiuto di Stato.

Difettando il secondo requisito si avrà la cosiddetta *«selettività regionale»*, che è anch'esso un indicatore della sussistenza di un aiuto di Stato. Se questa è la regola generale, va tuttavia osservato che il comma 16 della stessa Comunicazione permette di considerare misure di carattere generale anche taluni interventi di carattere fiscale che instaurino regimi fiscali favorevoli a favore soltanto di talune imprese.

Questo può avvenire quando il trattamento di maggior favore per queste imprese sia giustificato dalla natura o dalla struttura del sistema tributario generale e cioè se la possibilità di stabilire tali trattamenti differenziati discenda direttamente dai principi informativi o basilari del sistema tributario.

Con propria sentenza 2 luglio 1974 (causa 173/73, Italia/Commissione) la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha statuito che possono essere considerate misure di carattere generale le misure

dirette ad esonerare - totalmente o parzialmente – le imprese di un particolare settore dagli oneri pecuniari derivanti dalla normale applicazione del sistema generale quando l'esonero sia giustificato dalla natura o dalla struttura di tale sistema.

Un tema di grande interesse per le Regioni europee dotate di autonomia e di competenza in materia tributaria si identifica nella possibilità o meno che esse, nel rispetto dell'ordinamento costituzionale interno allo Stato di appartenenza, adottino misure di carattere fiscale generale in ambito regionale

14

---

<sup>14</sup> Il 15 luglio 1998 la Finlandia ha comunicato alla Commissione europea l'avvenuta approvazione da parte delle Isole Aland, dotate di potestà legislativa nella materia fiscale regionale, di una normativa fiscale di vantaggio a favore delle imprese di assicurazione situate nelle Isole stesse.

In base a tale normativa le imprese di assicurazione interne ad un gruppo che avessero soddisfatto determinate condizioni, avrebbero beneficiato di un vantaggio fiscale rispetto alla normale aliquota d'imposta applicata alle imprese. A parte le altre censure la Commissione, nel caso di specie, ha affermato esistere il carattere di selettività regionale della misura, cosicché ha ritenuto che la predetta agevolazione fiscale dovesse essere considerata come aiuto di Stato (Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE, in merito alla misura C5 5/2001 [ex NN 98/2000] - Imprese d'assicurazione interne ad un gruppo delle Isole Aland, pubblicato in GUCE C 309 del 6 novembre 2001).

Altro caso interessante è quello che ha interessato i Paesi Baschi (Cause riunite c-400/97, C-401/97 e C-402/97. Cancellazione dal Ruolo 16 febbraio 2000).

Si tratta di agevolazioni fiscali concesse esclusivamente alle imprese che hanno il loro domicilio fiscale nel Paese Basco. Tali agevolazioni sono state concesse dai tre Territori storici sulla base della legge di concertazione economica del 1981, la quale riconosce loro ampia autonomia nella determinazione delle imposte dirette.

Nelle sue conclusioni relative al caso «*de quo*» per verificare se una misura fiscale fosse da qualificare come aiuto di Stato l'avvocato generale ha indicato come parametri comprovanti la sussistenza della condizione della selettività, i seguenti:

- criterio del beneficiario dell'agevolazione: specifico settore, un'impresa determinata, imprese situate in una determinata regione;
- criterio del carattere derogatorio della misura normativa rispetto al sistema fiscale generale.

Nel caso di specie le Autorità spagnole hanno affermato che le regole di attribuzione di competenze in materia fiscale ai paesi Baschi non sono diverse dalle regole che disciplinano la ripartizione di competenze tra autorità fiscali sovrane di due Stati membri dell'Unione europea. In tal senso - è stato dichiarato - che le divergenze tra sistemi fiscali non potrebbero costituire un aiuto di Stato, mentre unico rimedio alle distorsioni causate al mercato sarebbe l'adozione di misure di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Dunque considerare la ripartizione delle competenze in materia fiscale tra lo Stato e i Paesi Baschi come contraria alle disposizioni del Trattato in materia di aiuti equivarrebbe ad emettere un giudizio di valore sulla struttura costituzionale dello Stato spagnolo.

L'avvocato generale ha ritenuto che la natura e l'economia del sistema le quali possono motivare un trattamento differenziato rispetto alla disciplina generalmente applicata, non vanno riferite ad elementi formali quali il grado di autonomia dell'ente territoriale in questione (o le norme costituzionali o legislative che regolano il riparto di competenze all'interno dello Stato), bensì alla sussistenza di una situazione di fatto differente che giustifica una deviazione dalle regole generali.

Nel caso basco - secondo l'avvocato generale - «*l'autonomia fiscale non riflette alcuna specificità del territorio in questione - in termini di condizioni economiche quali livello occupazionale, costi di produzione, infrastrutture, costo della manodopera - che richiederebbe, di riflesso, un trattamento fiscale differente in rapporto a quello vigente nel resto del territorio spagnolo. La disciplina che risulta dai provvedimenti in questione non risponde ad altra logica che non sia quella di favorire gli investimenti nei Territori storici. Le motivazioni addotte dalle autorità basche per l'adozione delle misure dimostrano infatti che si tratta di provvedimenti congiunturali atti a migliorare la competitività delle imprese alle quali si applicano per far fronte alle sfide del mercato. Ciò palesemente denuncia il carattere eccezionale e derogatorio delle misure rispetto alla logica generale della normativa tributaria nazionale.*»

L'avvocato generale si discosta non poco dalla previsione contenuta al comma 16 della Comunicazione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese (1998) stilata dalla Commissione ed anche dai criteri individuati dal Consiglio delle Comunità europee per individuare le misure fiscali dannose.

Come già detto più sopra il citato comma 16 permette di considerare misure di carattere generale anche taluni interventi di carattere fiscale che instaurino regimi fiscali favorevoli a favore soltanto di talune imprese. Questo può avvenire quando il trattamento di maggior favore per queste imprese sia giustificato dalla natura o dalla struttura del sistema tributario generale e cioè se la possibilità di stabilire tali trattamenti differenziati discenda direttamente dai principi informatori o basilari del sistema tributario. Per l'avvocato generale un trattamento fiscale di maggior favore per un territorio deve essere giustificato dalle specificità del territorio in questione - in termini di condizioni economiche quali livello occupazionale, costi di produzione, infrastrutture, costo della manodopera - che richiederebbe un trattamento

La disposizione contenuta all'articolo 36 dello statuto siciliano rappresenta una norma costituzionale che fonda il principio dell'autonomia decisionale regionale nella materia fiscale e consente alla stessa Regione di potere beneficiare della deroga rappresentata dal comma 16 della Comunicazione sopra ricordata.

Lo stesso, con ogni probabilità, potrà farsi valere anche nei confronti delle Regioni ordinarie, a seguito della novella costituzionale rappresentata dal già citato articolo 119 Costituzione.

Appare, a tal proposito, estremamente rilevante richiamare le recentissime conclusioni dell'avvocato generale, presentate il 20 ottobre 2005 nella causa C-88/03 Repubblica portoghese contro Commissione delle comunità europee, avente ad oggetto «*Riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche residenti nella Regione delle Azzorre*».

*Al punto 54 delle Conclusioni l'avvocato generale presso la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha qualificato come misure fiscali di carattere generale e non come aiuti di Stato le riduzioni delle aliquote d'imposta deliberate da una Regione in difformità rispetto a quelle nazionali, a condizione che l'ente deliberante e cioè la Regione «goda di autonomia sotto il profilo istituzionale, procedurale e finanziario»<sup>15</sup>.*

---

fiscale differente in rapporto a quello vigente nel resto del territorio nazionale.

Non quindi un collegamento (di carattere formale) tra vantaggio fiscale e principi informatori o basilari del sistema tributario, ma piuttosto un collegamento (di carattere sostanziale e quindi valutabile discrezionalmente) tra vantaggio fiscale e specificità territoriali.

Altra questione che ha interessato sempre i Paesi Baschi (Cause riunite T-269/99, T-271/99 e T-272/99) è stato il credito d'imposta istituito dalla legislazione tributaria del Territorio Historico de Alava. Si sono esaminate anche misure fiscali analoghe applicabili nei Territorios Historicos di Bizkaia e di Gipuzkoa.

Il beneficio fiscale consisteva nella concessione di un credito di imposta del 45% a favore delle imprese che realizzassero investimenti superiori a poco più di 15 milioni di Euro. Venivano escluse dal beneficio le imprese che investissero meno della predetta cifra.

Il Tribunale di primo grado della Comunità europea non è entrato nel merito della possibilità o meno delle Autorità basche di adottare misure fiscali di carattere generale in ambito regionale. Ha peraltro concluso nel senso che le misure adottate dalle province basche sono da considerare aiuti di Stato in quanto limitate alle sole imprese che effettuassero investimenti di importo superiore ad una determinata cifra.

<sup>15</sup> L'avvocato generale ha, specificatamente indicato i contenuti delle nozioni di autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria nel modo seguente:

« – *autonomia istituzionale: la decisione è presa da un ente territoriale dotato di un proprio statuto costituzionale, politico e amministrativo, indipendente dall'autorità centrale;*

– *autonomia procedurale: la decisione è presa da un ente territoriale conformemente ad una procedura all'interno della quale l'autorità centrale non ha alcun potere di intervenire direttamente rispetto alla determinazione dell'aliquota d'imposta, e in assenza di qualsiasi obbligo per l'ente territoriale di tenere conto degli interessi dell'autorità centrale all'atto di determinare la detta aliquota;*

– *autonomia finanziaria: l'aliquota d'imposta ridotta applicabile nella regione interessata non deve essere compensata da sovvenzioni o contributi elargiti dal governo centrale, in modo tale che le conseguenze economiche di tali riduzioni ricadano esclusivamente sulla regione stessa. In tali circostanze, le decisioni relative al modo ed all'ammontare dell'imposizione cui sottoporre i soggetti passivi rientrano fra le prerogative fondamentali della politica del governo regionale. Tali decisioni incideranno direttamente sulle voci del bilancio regionale destinate, per esempio, al finanziamento del trasporto pubblico o delle infrastrutture. Il governo regionale potrebbe, in particolare, optare per un approccio del tipo «più imposte – più spesa pubblica», decidendo quindi di aumentare il gettito fiscale e di destinare maggiori investimenti ai servizi pubblici, oppure potrebbe scegliere di ridurre le imposte e mantenere un settore pubblico ridotto. Se i tagli delle imposte non vengono controbilanciati con sovvenzioni statali, la detta decisione di politica economica locale a sua volta inciderà sul settore delle infrastrutture e sull'ambiente economico in cui operano le imprese situate nella regione. Tali imprese e quelle ubicate all'esterno della regione considerata si trovano quindi ad operare in condizioni giuridiche ed economiche diverse e tra loro incomparabili.»*

## **Il potere estero delle Regioni (a cura di Paolo Modica)**

### *1. Il potere di concludere accordi ed intese*

L'articolo 117 Costituzione individua due differenti materie riconducibili al cosiddetto «*potere estero*»: il comma 1, lettera a) prevede che lo Stato abbia competenza legislativa esclusiva in materia di «*politica estera*»; il comma 2, invece, stabilisce che Stato e Regioni siano titolari di una competenza legislativa concorrente in materia di «*rapporti internazionali delle Regioni*».

Nel quadro della competenza legislativa esclusiva riconosciuta allo Stato in materia di «*politica estera*», la Costituzione prevede poi 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*».

Sembra, dunque, che il Legislatore costituzionale abbia inteso distinguere nettamente le attività (materia della «*politica estera*», nell'ambito della quale si riconduce il cosiddetto «*treaty making power*») che sono suscettibili di rendere lo Stato responsabile sul piano internazionale per il caso di inadempienza, da quelle dalle quali non discende alcuna responsabilità in capo allo Stato (materia dei «*rapporti internazionali delle Regioni*» nell'ambito della quale rientrano le «*attività di rilievo internazionale*» e le «*attività promozionali all'estero*»).

In questo senso, mentre la materia della negoziazione di accordi ed intese è una materia esclusiva dello Stato, quella dei rapporti internazionali delle Regioni è una materia condivisa tra Stato e Regioni.

La negoziazione di accordi internazionali costituisce il principale contenuto della materia della «*politica estera*» dello Stato. Essa deve essere disciplinata con leggi statali. 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, invece, le «*attività di rilievo internazionale*» e le «*attività promozionali*», da disciplinarsi con legge di principio statale, salva la possibilità per le Regioni di dettare, anch'esse con legge, le disposizioni di dettaglio necessarie e conseguenti<sup>16</sup>.

Per quanto attiene alla possibilità delle Regioni di partecipare del «*treaty making power*», la legge 131/2003 stabilisce, in particolare, le modalità che devono presiedere all'esercizio di tale competenza e le tipologie di atti che possono essere stipulati dalle Regioni.

A tal proposito va ricordato che il «*treaty making power*» regionale si identifica nella possibilità per le Regioni di porre in essere e stipulare accordi ed intese.

Trattando, in primo luogo, degli accordi, va detto che la caratteristica essenziale che il nostro ordinamento giuridico riconnette loro è che possono essere stipulati dalle Regioni e Province autonome con gli Stati esteri.

Non si tratta di una caratterizzazione proveniente dal diritto internazionale, ma di una scelta definitoria del nostro Legislatore.

Secondo la legge 131/2003 gli accordi che le Regioni e le Province autonome possono stipulare sono quelli esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, quelli di

---

<sup>16</sup> 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.

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.

Come ben si può vedere si tratta di accordi che:

- o hanno natura attuativo-applicativa di precedenti accordi;
- o hanno natura tecnico-amministrativa;
- o hanno natura programmatica.

Avere 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.

Sembra, dunque, che la disciplina dettata con la legge 131/2003 individui il rapporto tra Stato e Regioni in ordine al «*treaty making power*» nei termini che si esemplificano di seguito:

- a) nelle materie di competenza esclusiva statale: competenza dello Stato;
- b) nelle materie di competenza esclusiva e concorrente regionale:
  - b1) accordi-quadro: competenza dello Stato;
  - b2) accordi attuativi: competenza della Regione;
  - b3) accordi programmatici e tecnico-amministrativi: competenza della Regione.

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.

La distinzione più rilevante ai fini della valutazione del riparto di competenze risultante dall'articolo 117 Costituzione è quella che riguarda gli accordi internazionali «*self executing*» e gli accordi internazionali «*no self executing*».

Gli accordi «*self executing*» sono immediatamente applicabili in quanto non necessitano, al fine di spiegare effetti giuridici, di alcuna attività integrativo-attuativa di carattere sostanziale. Al contrario gli accordi «*no self executing*» non sono suscettibili di produrre immediatamente effetti giuridici, difettando di quei requisiti di chiarezza, precisione e incondizionatezza, che ne pregiudicano la applicabilità da parte dei soggetti a ciò deputati dall'ordinamento giuridico.

Si è visto che accordi internazionali, anche in materie di competenza regionale, possono essere stipulati dallo Stato, residuando alle Regioni ed alle Province autonome – a parte la stipula degli accordi programmatici e tecnico-amministrativi – soltanto la possibilità di porre in essere accordi attuativi di precedenti accordi entrati in vigore.

Il carattere «*self executing*» di un accordo internazionale non sembra dovere necessariamente pregiudicare la possibilità per le Regioni e le Province autonome di stipulare, nelle forme e nei casi previsti dal Legislatore statale, accordi internazionali di secondo livello.

Un problema sostanziale sorge sul versante interno.

Ove, infatti, si ammetta che lo Stato possa concludere accordi internazionali «*self executing*» in materie di competenza regionale, esclusiva o concorrente, sarebbe precluso alle Regioni ed alle Province autonome di intervenire normativamente sul piano interno, per disciplinare la materia

oggetto della convenzione, almeno per quelle parti che siano state disciplinate compiutamente dall'accordo stesso. E ciò pare francamente lesivo e limitativo del nuovo assetto delineato dalla riforma costituzionale, anche se va ricordato, a tal proposito, che con una funzione di tutela degli interessi regionali sembrano essere poste le disposizioni contenute nell'articolo 117 Costituzione, che prevede che «*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali*», e nell'articolo 6 della legge 131/2003 che stabilisce che «*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati*».

In ordine agli accordi internazionali «*self executing*» in materie riservate alla competenza regionale, lo Stato dovrebbe, dunque, salvaguardare il possibile esercizio da parte delle Regioni e delle Province autonome delle potestà loro costituzionalmente riconosciute, anche, eventualmente, associando le Regioni alle fasi negoziali dell'accordo.

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 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, comunica 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.

E' concesso allo Stato di intervenire in ogni e qualsivoglia momento delle trattative e di incidere nel merito dell'accordo (ed anche delle intese).

Alla luce di quanto sopra visto può dirsi <sup>17</sup> che il sistema delineato dall'articolo 117 Costituzione e dalla normativa di attuazione contenuta nella legge n. 131/2003 segna sicuramente un passo in

---

<sup>17</sup> 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](http://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](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](http://www.statutiregionali.it). – Pinelli, *Regioni e rapporti*

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<sup>18</sup>.

---

*internazionali secondo l'articolo 117 Costituzione*, [www.statutiregionali.it](http://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](http://www.federalismi.it).

<sup>18</sup> La Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980 è stata ratificata dal Parlamento italiano con la legge 19 novembre 1984, n. 948 ed è entrata in vigore il primo agosto 1985.

L'articolo 3 della predetta legge subordina la conclusione degli accordi e delle intese tra le autorità territoriali frontaliere alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti. L'articolo 4 della legge identifica gli organi che possono stipulare gli accordi e le intese, nonché l'ambito geografico di applicazione della Convenzione. L'articolo 5 precisa che gli accordi devono essere dotati di previa intesa col Governo che può in alcuni casi delegare, per determinate categorie di enti, organi periferici dello Stato.

Va, peraltro, ricordato come in attuazione della Convenzione di Madrid, la Repubblica italiana e la Repubblica federale d'Austria, il 27 gennaio 1993, hanno sottoscritto a Vienna un accordo sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, che ha fornito il necessario fondamento giuridico ai progetti ed alle iniziative di collaborazione tra le Province di Trento e Bolzano ed il Friuli Venezia Giulia e i Länder d'Austria. L'accordo è stato ratificato con la legge 8 marzo 1995, n. 76 ed è entrato in vigore il primo agosto 1995.

L'aspetto innovativo di maggiore rilievo di questo Accordo è dato dal fatto che la Provincia autonoma di Trento è stata riconosciuta esplicitamente quale ente territoriale abilitato a concludere accordi e intese nelle materie indicate dall'Accordo stesso, derogando così alla legge italiana di ratifica della Convenzione di Madrid che stabilisce una fascia di 25 km dalla frontiera, entro la quale gli enti territoriali non direttamente confinanti devono essere situati per poter attuare iniziative di cooperazione transfrontaliera.

Analogamente lo Stato italiano ha firmato con la Confederazione Svizzera l'accordo quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità regionali e locali. Tale accordo, concluso il 24 febbraio 1993 ed entrato in vigore mediante scambio di note il 26 aprile 1993, fa riferimento alla Convenzione di Madrid.

L'Accordo ricorda che le collettività territoriali italiane che intendono esplicare un'attività transfrontaliera devono trovarsi a meno di 25 chilometri dalla frontiera.

A seguito dell'accordo con la Svizzera sono state perfezionate le seguenti intese:

1. accordo quadro Vallese - Valle d'Aosta (Convenzione del 22 maggio 1990);
2. accordo quadro Vallese - Piemonte (Dichiarazione di intenti del 15 settembre 1993);
3. accordo quadro Ticino - Lombardia (Dichiarazione d'intenti del 24 febbraio 1997);
4. accordo quadro Ticino - Provincia Autonoma di Trento (Dichiarazione d'intenti dell'11 ottobre 1997);
5. accordo quadro Ticino - Piemonte (Dichiarazione di intenti del 14 luglio 1999).

Gli accordi summenzionati sono intesi a sviluppare una politica di cooperazione attiva favorendo e approfondendo le relazioni tra un Cantone svizzero e un partner italiano frontaliere a livello interstatale, in tutti i settori che sono di loro competenza e nel rispetto delle legislazioni nazionali.

Il quadro entro cui sviluppare le predette attività internazionali è completato dall'approvazione da parte del Consiglio d'Europa, il 20 ottobre 1995, del primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid, aperto alla sottoscrizione degli Stati membri il 9 novembre 1995.

Tale protocollo mira a riconoscere capacità giuridica agli organismi di cooperazione creati dalle collettività locali e ad attribuire valore giuridico agli atti dagli stessi emanati, eliminando gli ostacoli giuridici ed amministrativi che hanno limitato l'attuazione in concreto della Convenzione di Madrid.

L'Italia ha sottoscritto il primo protocollo aggiuntivo il 5 dicembre 2000 ma non ha ancora ratificato.

La Convenzione di Madrid presenta alcuni caratteri interessanti.

Da un canto l'art. 6 dello schema di accordo 2.2 per il coordinamento nella gestione di affari pubblici locali transfrontalieri, allegato alla Convenzione stessa, stabilisce che «*Le Parti (ndr. quindi anche le Regioni) possono decidere la creazione di uno specifico organo per il controllo del rispetto degli impegni, composto di esperti designati in numero uguale dalle due Parti e di un esperto neutrale la cui designazione o la modalità di designazione è prevista in precedenza. L'organo di controllo esprime il suo parere sul rispetto o il mancato rispetto dell'accordo. Esso è abilitato a dare pubblicità al suo parere.*

Con il che si registra «*in nuce*» la esistenza di una procedura e di un organo abilitato ad esprimersi sugli eventuali contenziosi insorti tra le parti. Certo non si tratta di un giudice né di una camera arbitrale, ma pur tuttavia viene implicitamente riconosciuta una valenza giuridica agli accordi sottoscritti dalle Regioni.

D'altro canto, sempre al fine di prevenire l'insorgere di eventuali controversie, l'articolo 3, comma 5 della Convenzione, prevede che uno Stato contraente possa, al momento della firma della Convenzione o con successiva comunicazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, «*indicare le autorità che, secondo il suo ordinamento*

---

*interno, sono competenti ad esercitare il controllo o la tutela nei confronti delle collettività ed autorità territoriali interessate».*

Ed al successivo articolo 4 è stabilito che *«ogni parte contraente si adopererà a risolvere le difficoltà di ordine giuridico, amministrativo o tecnico che siano di natura tale da ostacolare lo sviluppo e il buon funzionamento della cooperazione transfrontaliera e si consulterà, per quanto necessario, con la o con le parti contraenti interessate».*

L'articolo 6 del modello 1.1 di accordo interstatale allegato alla Convenzione recita: *«Le Parti (ndr. Stati) avranno cura di ricercare a mezzo di arbitrato, o altrimenti, la soluzione di questioni controversie di importanza locale il cui componimento preventivo sia necessario per la riuscita di azioni di collaborazione transfrontaliera»*

Nella stessa direzione si muovono l'articolo 9 del modello 1.5 di accordo allegato e l'articolo 7 dello schema di contratto di fornitura o di prestazione di servizi tra collettività locali di frontiera n. 2.4 allegato alla Convenzione.

Come ben s'intende si tratta di meccanismi procedurali che vedono nello Stato e non nella Regione interessata, l'ente cui guardare per la prevenzione o la risoluzione di questioni relative all'inadempimento degli accordi.

E' interessante notare come la Convenzione stabilisca anche che *«...ogni parte s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre parti contraenti. Essa s'adopera a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna parte».*

E' stato acutamente osservato (Lazzaro, La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana) che *«È verosimilmente l'inciso finale di questa disposizione ad aver frenato in Italia lo sviluppo di relazioni internazionali da parte delle Regioni: in assenza di norme costituzionali, e con una legislazione primaria restia ad ammettere il potere estero degli enti territoriali minori, lo Stato ha mantenuto un atteggiamento alquanto restrittivo».*

Manca nella Convenzione di Madrid un riferimento alla responsabilità delle Regioni per mancata o inesatta esecuzione delle intese e degli accordi.

Diversamente, il primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid prevede all'articolo 1, comma 2 che *«un accordo di cooperazione transfrontaliera impegna soltanto la responsabilità delle collettività o autorità territoriali che l'hanno conclusi».*

Tale disposizione, tuttavia, non precisa quali strumenti giuridici possano essere utilizzati per far valere in concreto la predetta responsabilità.

Nel silenzio della norma si pone il problema di verificare se debba essere lo Stato a rispondere comunque dell'eventuale inadempimento della Regione a livello internazionale, agendo quale garante della Regione, ovvero se sia la Regione a poter essere chiamata a rispondere del suo inadempimento.

A tal proposito va, intanto, ricordato che il protocollo aggiuntivo, in quanto tale, va affiancato alle norme contenute nella Convenzione. E poiché quest'ultima, come visto, prevede norme volte a disciplinare il potere di controllo e tutela nei confronti degli enti territoriali – potere riservato agli Stati – sembrerebbe potersi far discendere da ciò la possibilità che lo Stato sia in grado di evitare previamente l'inadempimento della Regione.

E se lo Stato può tecnicamente impedire l'inadempimento della Regione, è in fondo una sua responsabilità (dello Stato) quella che si configura nel momento in cui la Regione non adempia.

In questo senso va interpretata la norma del protocollo – che è anch'esso accordo internazionale tra Stati – una norma che non pretende certo di disciplinare rapporti interni al singolo Paese contraente, in quanto idonei strumenti in tal senso possono e devono essere apprestati in via esclusiva dagli ordinamenti nazionali, ma che implica che lo Stato può essere chiamato a rispondere dell'inadempimento regionale, in quanto garante dell'attività di un suo organo interno. La responsabilità della Regione non può, dunque, essere considerata come responsabilità di diritto internazionale ma soltanto come responsabilità di carattere privatistico. L'eventuale inadempimento sarà anche valutato in via di fatto e censurato, se del caso, di volta in volta, da parte di quegli altri enti territoriali che eviteranno di concludere ulteriori accordi con la Regione che abbia perso di credibilità sul piano dei rapporti internazionali.

Ipotizzare una capacità processuale internazionale delle Regioni sembrerebbe, allo stato attuale, piuttosto arduo e poco compatibile con gli assetti consolidati del sistema del diritto internazionale.

Qualche Autore (Ballarino, Enciclopedia Giuridica Treccani), invero, ritiene, riferendosi alle costituzioni federali, che quando queste consentono agli Stati membri *«un'autonoma attività sul piano internazionale, questi divengono titolari di una soggettività internazionale quanto meno potenziale (nel senso che gli Stati terzi la possono riconoscere). Tale situazione si verifica in Germania dove l'art. 32, §3, della costituzione (grundgesetz) stabilisce che gli Stati (Länder) possono, col consenso del Governo federale, concludere trattati nelle materie per le quali hanno competenza legislativa; in Svizzera, dove la costituzione federale del 1874 concede eccezionalmente ai Cantoni (definiti peraltro nell'articolo 2 sovrani) il potere di concludere accordi internazionali in materia di pubblica economia, traffico vicinale e polizia derogando all'articolo 8, il quale stabilisce in via generale che detto potere spetta esclusivamente alla federazione».*

Si avverte, comunque, che una siffatta limitata soggettività internazionale potenziale è condizionata al fatto che *«le disposizioni costituzionali relative ai poteri degli Stati membri abbiano attuazione nella pratica».*

In conclusione, se fino ad oggi non si è potuto parlare, salvi i casi sopra visti, 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. Mentre con il nuovo assetto è 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 è dotato di quei poteri sostitutivi che appunto si giustificano in quanto è 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.

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.

Per quanto concerne le intese va ricordato quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, della legge 131/2003 il quale recita testualmente: «2. *Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale ...*».

Le intese, dunque, sarebbero atti bilaterali aventi come oggetto e contenuto lo svolgimento di «attività promozionali» e di «attività di rilievo internazionale».

Le intese di cui alla legge 131/2003 coinciderebbero in sostanza con gli «atti promozionali» conosciuti dalla previgente normativa.

Va, a tal proposito, ricordato che nella nozione di «attività promozionali» venivano, infatti, ricompresi anche gli accordi e le intese formali preordinati o comunque connessi allo svolgimento delle relative attività.

---

Tuttavia è da rimarcare come l'opinione più diffusa sull'argomento sia nel senso di escludere la esistenza di qualunque tipo di soggettività internazionale in capo agli Stati membri di stati federali, mancando a tali enti il carattere della indipendenza, essendo essi autonomi ma «*superiores recognoscentes*».

Il 5 maggio 1998 è stato definito il Protocollo n. 2 aggiuntivo alla convenzione di Madrid.

Tale protocollo completa la predetta Convenzione ed ha per oggetto la cooperazione interterritoriale, cioè la cooperazione tra autorità territoriali non limitrofe, attualmente non coperta dalla Convenzione di Madrid.

La necessità di dare una base giuridica alla cooperazione interterritoriale era stata avanzata dalla Conferenza permanente dei Poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE/ora Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa). Nel 1993 la CPLRE aveva adottato una risoluzione con la quale chiedeva al Comitato dei Ministri di presentare un progetto di convenzione sulla cooperazione interterritoriale. Il Comitato dei Ministri ha incaricato i comitati intergovernativi responsabili delle autorità locali e regionali e della cooperazione transfrontaliera di dare seguito al progetto. Dai lavori degli esperti è risultato che non vi erano gli estremi per la messa a punto di una convenzione specifica. Infatti la materia può essere agevolmente trattata facendo riferimento alla Convenzione di Madrid e al suo Protocollo aggiuntivo. Si tratta, infatti, di dare una risposta a problemi analoghi. Il Protocollo n. 2 è stato aperto alla firma il 5 maggio 1998 e non è stato ancora ratificato dall'Italia.

Esso, se verrà ratificato, permetterà di intensificare le collaborazioni tra Regioni non contigue, siano esse poste o no lungo una frontiera internazionale.

Val la pena di ricordare che l'art. 2 del Protocollo n. 2 riafferma il diritto delle collettività e autorità territoriali di concludere accordi di cooperazione interterritoriale con collettività e autorità di altri Stati. Gli accordi dovranno essere conclusi nel rispetto delle competenze delle collettività territoriali così come sono definite dal diritto interno di ogni Paese e nel rispetto degli impegni internazionali assunti dagli Stati Parti all'accordo stesso.

Il capoverso 2 prevede che un accordo di cooperazione interterritoriale ricade esclusivamente sotto la responsabilità delle collettività o autorità territoriali che lo hanno concluso.

In altri termini, mentre prima della novella costituzionale e dell'approvazione della legge 131/2003, nell'ambito della categoria delle «attività promozionali» venivano fatti rientrare sia i comportamenti propedeutici (incontri, riunioni, tavoli, preliminari etc.), sia gli atti conclusivi (protocolli d'intesa, accordi, intese, produttivi di effetti giuridici), con la conseguenza di assimilare le due fattispecie ai fini dei controlli e degli effetti; oggi, le predette due categorie sono state distinte.

Da un lato gli «atti promozionali» sono identificabili con le intese di cui all'articolo 6 della legge 131/2003; dall'altro le «attività promozionali *stricto jure*», vengono sostanzialmente assimilate alle «attività di rilievo internazionale».

In tal modo sembra potersi ritenere superato l'indirizzo giurisprudenziale che riteneva che tutte le «attività promozionali», indipendentemente dal fatto che si concretizzassero o meno in atti e documenti, fossero da considerare come idonei a far insorgere una responsabilità di diritto internazionale in capo allo Stato per il caso di inadempimento regionale.

Oggi pare proponibile la distinzione tra «atti promozionali», assimilati alle intese, ed «attività promozionali», avvicinati come disciplina alle «attività di rilievo internazionale».

In ordine alle intese 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 interessata, 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.

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 viziante 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.

Va osservato a tal proposito che 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.

Le intese e gli accordi di cui all'articolo 117 Costituzione sono, dunque, atti che impegnano la responsabilità internazionale dello Stato.

La questione da affrontare, a questo punto, è la seguente: l'atto con il quale una Regione stipula un accordo o una intesa internazionale, è un atto regionale ovvero è un atto dello Stato?

Si è già detto che la Regione agisce *in quanto organo dello Stato* ed in virtù di ciò essa impegna la responsabilità internazionale dello Stato stesso, il quale, proprio per questo, conferisce i poteri di firma al rappresentante regionale nel caso degli accordi e può sostituirsi alla Regione nel caso di inadempimento relativo ad accordi o ad intese.

Ciò non significa, tuttavia, che l'accordo e l'intesa siano atti dello Stato; essi sono, comunque, atti promananti dalle Regioni e dalle Province autonome, i cui effetti si producono in capo allo Stato stesso soltanto in virtù dell'articolazione interna recepita dal nostro ordinamento giuridico costituzionale.

Si pone, allora, il problema di accertare cosa accada nel caso di inadempimento da parte della Regione firmataria di un accordo o di un'intesa, soprattutto in quei casi in cui l'accordo o l'intesa comportino oneri per il bilancio della Regione stessa.

L'articolo 6, comma 6, della legge 131/2003 stabilisce che *«In caso di violazione degli accordi di cui al comma 3, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni dell'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili»*; l'articolo 120 Costituzione prevede che *«Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali»*

Tali disposizioni consentono allo Stato di sostituirsi alla Regione inadempiente o inerte al fine di evitare l'insorgere di responsabilità internazionali.

L'intervento sostitutivo, disciplinato dall'articolo 8 della legge 131/2003, prevede alternativamente da parte del Governo statale l'adozione di appositi atti normativi ovvero la nomina di un Commissario *«ad acta»*.

Le possibilità offerte allo Stato di intervenire non dovrebbero, pertanto, dar luogo ad esborsi finanziari a carico del bilancio dello Stato e comunque, anche laddove lo Stato ritenesse, nella situazione di inerzia regionale, di provvedere *«in prima battuta»* con fondi propri, l'articolo 6, comma 6, chiarisce che in tali casi esiste pur sempre *«la responsabilità delle Regioni verso lo Stato»*, per cui gli oneri eventualmente derivanti dall'accordo stipulato dalla Regione verrebbero a gravare soltanto transitoriamente sul bilancio dello Stato.

Ma cosa accade nel caso di inadempimento di un'intesa che, siglata dalla Regione, comporti anch'essa oneri a carico della Regione stipulante?

L'articolo 6 della legge 131/2003 non prevede la possibilità di attivare i meccanismi sostitutivi statali previsti dall'articolo 8 della stessa legge nel caso di inadempimento regionale di intese.

Certo soccorrerebbe, in tali ipotesi, l'articolo 120 della Costituzione, ma in assenza di una precisa disposizione della legge attuativa, difficilmente potrebbe ammettersi che lo Stato possa procedere con la nomina di un Commissario «*ad acta*».

In tal caso l'intervento sostitutivo dello Stato, sempre ammissibile, potrebbe soltanto concretarsi nel far fronte immediatamente ad un adempimento anche finanziario con fondi statali.

La responsabilità della Regione verso lo Stato, e il conseguente obbligo di ripianare gli eventuali anticipi finanziari dello Stato, pur non essendo prevista espressamente dal legislatore nel caso di inadempimento regionale di intese da essa sottoscritte, può, tuttavia, farsi discendere dal comma 2 del già più volte citato articolo 6 legge 131/2003 che contiene la precisazione secondo la quale con le intese le Regioni non «*possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato*».

*2. La partecipazione della Regione all'elaborazione ed alla formazione dei trattati che il Governo statale intenda stipulare con Stati esteri, in quanto riguardino materie di competenza regionale o incidano sugli interessi socio-economici regionali.*

La partecipazione regionale alla elaborazione ed alla formazione dei trattati che il Governo statale intenda stipulare con Stati esteri non è una fattispecie sconosciuta al nostro ordinamento.

L'articolo 52 dello Statuto della Sardegna prevede infatti che «*1. La Regione è rappresentata nella elaborazione dei progetti dei trattati di commercio che il Governo intenda stipulare con Stati esteri in quanto riguardino scambi di specifico interesse della Sardegna*».

Con decreto legislativo 15 settembre 1999, n. 363 recante «*Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Sardegna in materia di partecipazione della Regione alla elaborazione dei progetti di trattati di commercio che lo Stato intende stipulare con Paesi esteri*»<sup>19</sup> si è previsto all'articolo 1 che: «*1. In attuazione dell'articolo 52, primo comma, dello statuto della Regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, nella elaborazione degli accordi internazionali commerciali e tariffari, la Regione partecipa, nell'ambito della delegazione italiana, con il presidente della giunta regionale o con un suo delegato, ai lavori preparatori relativi alla definizione della posizione negoziale dell'Unione europea e dello Stato italiano, anche in sede di organizzazioni internazionali, in quanto gli accordi stessi riguardano interessi rilevanti per l'economia della Sardegna*».

Inoltre l'articolo 47 dello statuto della Regione Friuli Venezia Giulia, prevede che «*La Giunta regionale deve essere anche consultata in relazione alla elaborazione di trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste*».

Come ben s'intende, le norme sopra ricordate, seppur con differente gradazione, disciplinano forme di partecipazione regionale alla definizione degli accordi che lo Stato concluderà.

Non si tratta, dunque, dell'esercizio di un potere regionale di concludere accordi sul piano internazionale.

Mentre lo statuto sardo si riferisce ai trattati di commercio e le sue norme di attuazione aggiungono anche quelli tariffari, e sempre che «*riguardino scambi di specifico interesse*» della Regione, lo statuto del Friuli Venezia Giulia si concentra sui «*trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste*».

Anche le modalità partecipative della Regione assumono, per così dire, tonalità diverse nei due casi. Mentre per la Sardegna «*La Regione è rappresentata nella elaborazione dei progetti*» partecipando, «*nell'ambito della delegazione italiana, con il presidente della giunta regionale o con un suo*

---

<sup>19</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 21 ottobre 1999.

*delegato, ai lavori preparatori», lo statuto del Friuli Venezia Giulia stabilisce soltanto un obbligo di previa consultazione della Giunta regionale.*

Nessuna delle due disposizioni statutarie prevede, invece che la Regione possa stimolare essa stessa l'iniziativa di concludere un trattato internazionale, così come accade in Spagna dove le Comunità autonome della Catalogna e dell'Extremadura hanno facoltà di promuovere la sottoscrizione da parte dello Stato di accordi internazionali che facilitino i rapporti culturali con le comunità di cittadini provenienti dalle due Regioni e stabilirsi altrove.

### *3. La sentenza della Corte costituzionale n. 238 dell'8 luglio 2004 e la riforma mancata.*

Si è avuto modo di verificare come la nuova disciplina scaturita dall'articolo 117 Costituzione ha segnato un significativo passo avanti nel riconoscimento di una competenza negoziale in capo alle Regioni, la legge attuativa 131/2003 ha, per altro verso, ingabbiato il concreto esercizio di tali facoltà in un sistema di controlli fortemente accentuato, in ordine al quale le Regioni hanno immediatamente prospettato perplessità ed obiezioni.

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, sicché è stata immediatamente esclusa una eventuale censura di illegittimità costituzionale su tale aspetto.

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*».

Le disposizioni di cui si tratta sono quelle che legittimano il controllo del Governo su tutte le fasi di preparazione e di conclusione degli accordi da parte delle Regioni.

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». Sembra, 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 è.

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 é 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 <sup>(20)</sup>.

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.

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 temperato 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 disciplinate 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 esplicitarsi della fase conclusiva dell'accordo e, quindi, avrebbero potuto e dovuto essere disciplinate dalla legge n. 131/2003, la quale, invece, non

---

<sup>20</sup> 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.

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 è 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 è 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 è quello di escludere che il Governo possa decidere in qualunque momento che la Regione interrompa la trattative e non è nemmeno quello di respingere la necessità dell'assistenza diplomatica dello Stato. Questi due aspetti sono indiscussi ed indiscutibili. Il problema vero è 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 è quella legata alla esatta individuazione delle materie in cui le Regioni possono concludere accordi ed intese.

Si è 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 è 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 procedurali 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.

*4. La materia dei «rapporti internazionali delle Regioni». La loro insuscettibilità di determinare l'insorgenza di una responsabilità di diritto internazionale in capo allo Stato: le «attività promozionali» e le «attività di rilievo internazionale».*

E' stato chiarito che se accordi ed intese (e quindi anche i cosiddetti «atti promozionali») costituiscono manifestazioni del «*treaty making power*», le «attività di rilievo internazionale» e le «attività promozionali» non idonei a far sorgere una responsabilità internazionale dello Stato per il

caso di inadempimento, rientrano invece nell'ambito della materia dei rapporti internazionali delle Regioni.

Mentre è competenza esclusiva dello Stato disciplinare forme e modalità per la conclusione, da parte delle Regioni, degli accordi e delle intese, la normazione della materia dei rapporti internazionali delle Regioni compete in maniera ripartita alle Regioni stesse ed allo Stato.

Si è visto in precedenza che fino all'approvazione della legge 131/2003 gli «*atti promozionali*» e le «*attività promozionali*» venivano accomunati in unica categoria e si riconnetteva ad entrambe le categorie la qualità di essere idonee a determinare l'insorgenza in capo allo Stato di una responsabilità sul piano internazionale sia per il caso di inadempimento sia per il fatto stesso dell'intrapresa delle negoziazioni e della organizzazione degli incontri promozionali.

Con l'entrata in vigore della legge 131/2003 sembra potersi affermare che le due tipologie di comportamenti siano state sostanzialmente (e correttamente) separate.

Da un canto gli «*atti promozionali*» (protocolli d'intesa, dichiarazioni congiunte etc.) sono stati assorbiti nell'ambito delle intese produttive di effetti nel diritto internazionale e come tali suscettibili di far sorgere una responsabilità dello Stato per il caso di inadempimento delle disposizioni concordate a livello regionale; dall'altro le «*attività promozionali*» (riunioni, incontri, tavoli, manifestazioni di interesse etc.) che pare possano essere avvicinate, quanto a disciplina e ad effetti alle «*attività di rilievo internazionale*».

Cosa siano le «*attività promozionali*» risulta da alcune prassi amministrative e dallo stratificarsi di una giurisprudenza costituzionale in materia, consolidatesi nel corso di più di trent'anni.

L'occasione per l'avvio di una seria riflessione sulle «*attività promozionali*» scaturisce, infatti, da una serie di iniziative prese nei primi anni settanta da talune Regioni italiane nei confronti di analoghe circoscrizioni territoriali di altri Stati. Queste iniziative sono rivolte ad addivenire a veri e propri «*accordi di amicizia e collaborazione*» su settori di rispettiva competenza («*atti promozionali*»).

Tali tentativi di «*cooperazione transfrontaliera*»<sup>(21)</sup> si riferivano essenzialmente<sup>(22)</sup>:

- ad una futura attuazione di scambi di delegazioni e di informazioni sulle esperienze di governo locale;
- all'allestimento di mostre;
- all'organizzazione di altri tipi di manifestazioni culturali.

La Corte Costituzionale, in un primo momento (sent. 170/1975), denunciò però l'assoluta incompetenza degli organi regionali in tema di «*apprezzamenti di politica estera*» e di «*formulazione di accordi con soggetti propri di altri ordinamenti*».

Ciò in quanto si ritenne rientrante nell'esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato il potere di determinare e, per quanto qui interessa più particolarmente, financo di attuare gli indirizzi di politica estera; la politica estera dello Stato veniva infatti intesa come una nozione comprensiva anche della materia socio-economica.

Il successivo D.P.R. 616/77, con la normativa di attuazione contenuta nel D.P.C.M. 11/3/80 contenente «*Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza*»<sup>(23)</sup>, da un lato confermò in capo allo Stato la competenza in materia di rapporti internazionali, fondandola essenzialmente sulla necessità di garantire il rispetto del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e dall'altro «*apri*» uno spiraglio allo svolgimento da parte delle Regioni delle cosiddette «*attività promozionali*».

L'articolo 4, infatti, pur stabilendo inequivocabilmente che spettava «*ai soli organi centrali dello Stato il potere di obbligarsi internazionalmente a tutela di interessi che possono toccare sia materie*

<sup>21</sup> Il termine «*transfrontaliera*» si rinviene in taluni Regolamenti comunitari ed é entrato ormai nell'uso comune.

<sup>22</sup> Accordi tra Regione Umbria e Potsdam (1973) e tra Regione Lombardia e Benadir (1976).

<sup>23</sup> D.P.C.M. 11/3/80 in G.U.R.I. n°106 del 17/4/80.

di competenza statale, sia materie di competenza regionale»<sup>(24)</sup>, attribuiva alle Regioni le competenze relative allo svolgimento all'estero di «attività promozionali» riguardanti materie ad esse assegnate dal riparto di competenze operato dal Legislatore Costituzionale.

Queste attività dovevano essere svolte, in ogni caso, «previa intesa con il governo e nell'ambito degli atti di indirizzo e coordinamento».

Il quadro generale era, dunque, fino alla fine degli anni settanta, il seguente:

a) solamente allo Stato era riconosciuta la competenza ad obbligarsi giuridicamente a livello internazionale;

b) lo Stato poteva demandare alle Regioni lo svolgimento di talune attività internazionali idonee a far sorgere una responsabilità internazionale in capo ad Esso;

c) alle Regioni era consentito, nel quadro di quanto indicato alla lettera b), soltanto di svolgere «attività promozionali» per le materie di loro competenza.

Rientravano nell'ambito di questa categoria le trattative di vario tipo con enti territoriali stranieri, purché conformi agli accordi internazionali stipulati dallo Stato<sup>(25)</sup>.

Il D.P.R. 616/1977 ed il connesso atto di indirizzo e coordinamento contenuto nel D.P.C.M. 11/3/80 vennero ritenuti applicabili anche alle Regioni a statuto speciale.

Le Province di Trento e di Bolzano avevano, infatti, impugnato, per conflitto di attribuzione il citato D.P.C.M. 11/3/1980 sul presupposto della non applicabilità alle Regioni ed alle Province dotate di speciale autonomia dell'art. 4, secondo comma, del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, dove si prevede che «le Regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento» previsti dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975 n. 382.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 564/1988, ribadì, però, che la funzione di indirizzo e coordinamento costituiva «attuazione e sviluppo di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, che valgono indistintamente per tutta la cerchia degli enti autonomi» e che tale funzione doveva abbracciare «tutto l'ambito dei poteri costituzionalmente garantiti alle Regioni e alle Province di Trento e Bolzano ... senza che rilevi la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario, o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi».

Si ritennero «attività promozionali»<sup>(26)</sup> la propaganda all'estero di attività produttive regionali, compresa la partecipazione a fiere ed esposizioni e le attività miranti a favorire in genere lo sviluppo economico e sociale delle Regioni<sup>(27)</sup>.

Con la legge 19 novembre 1984 n. 948 il legislatore ratificò la convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera, adottata a Madrid il 21 maggio 1980; tale convenzione abilitò le Regioni a stipulare gli accordi e le intese previsti dalla convenzione stessa.

L'articolo 3 della Convenzione si riferiva espressamente alle «attività promozionali» e disponeva che il compimento di tali attività da parte delle Regioni fosse subordinato alla previa stipulazione di convenzioni dello Stato italiano con gli Stati confinanti; mentre l'articolo 6 stabiliva che gli atti regionali di approvazione di accordi ed intese fossero soggetti ai controlli previsti dall'ordinamento interno.

---

<sup>24</sup> Caretti, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in Quaderno A.R.S. n°23 su La Conferenza per la cooperazione fra le Regioni del Mediterraneo, 1986, pag. 366.

<sup>25</sup> Strozzi, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1983, pag. 33.

<sup>26</sup> Condorelli, *op. ult. cit.*, pag. 86.

<sup>27</sup> Bocci, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*. Bocci scrive che «Molte delle attività promozionali svolte dalle regioni all'estero, difatti, riguardano il cd. "marketing" territoriale, inteso come "marketing" sia di prodotti di un territorio (nel settore agroalimentare, a esempio, oggi si tratta preferibilmente di prodotti di qualità o biologici, e comunque di "nicchia") che di un "sistema territoriale". Va da sé che per questa natura dell'azione promozionale le iniziative regionali possono facilmente sovrapporsi tra loro e con quelle dello Stato. Si pensi difatti al ruolo traino della promozione economica locale svolto dal Ministero per le attività produttive attraverso l'ICE, od ancora il ruolo promozionale e di tutela che svolge il Ministero per le Politiche agricole, grazie al cui sostegno il "made in Italy" viene promosso nel mondo e taluni prodotti tipici riescono a superare contrasti e concorrenza sleale all'interno dell'UE o in altri Stati».

Si trattava di intese riguardanti lo svolgimento di «attività promozionali» e cioè di tutti quei comportamenti che fossero diretti, nei settori di competenza regionale, allo sviluppo economico e sociale nel territorio dell'ente locale.

Secondo alcuni le intese implicanti un'attività promozionale non dovevano portare alcun effetto sul piano internazionale.

In particolare si osservò come in tali casi non vi fosse la previsione di veri e propri obblighi e difettassero altri «*elementi tipici delle Convenzioni internazionali quali la presenza di un apparato normativo, la possibilità di denunce, la previsione di procedimenti di garanzie giurisdizionali o arbitrali*»<sup>28</sup>).

Tale impostazione, tuttavia, non sembra fosse stata condivisa dalla Corte Costituzionale la quale con la sentenza 179/1987, stabilendo una connessione necessaria tra potere di indirizzo statale e svolgimento di attività regionali di carattere promozionale, ammise che quando tale connessione fosse rispettata, sarebbe esistita una sufficiente garanzia dell'«*indispensabile aderenza degli atti promozionali alla politica estera perseguita dallo Stato*». Sicché, così concludeva la Corte, «*nei casi anzidetti si ha sempre la responsabilità dello Stato, il quale risponde degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori*».

La stessa sentenza, in un altro suo passo, ammetteva che una qualche giuridicità fosse comunque da riconoscere a questi accordi di promozione sociale, economica e culturale, che sarebbero dovuti essere considerati, diversamente dalle attività di rilievo internazionale, come «*accordi in senso proprio*».

Circa la idoneità delle «attività promozionali» ad «*incidere sulla politica estera perseguita dallo Stato o di determinare responsabilità di qualunque genere a carico dello stesso*», va ricordato che la sentenza 472/1992 confermò quanto già affermato dalla sentenza 179/1987 la quale aveva precisato che nel caso di attività promozionali «*si ha sempre la responsabilità dello Stato, il quale risponde degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori*».

Il continuo riferimento fatto dalle sentenze della Corte alla possibilità che lo Stato risponda «*degli impegni assunti*», lascia intendere che in realtà sono soltanto gli «*atti promozionali*» e non anche le «*attività promozionali*» a preoccupare per gli effetti che ad essi conseguono<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Calamia, *Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 20 maggio 1980*, in Riv. dir. internaz. priv. e proc. 1981, n. 4 pp. 878 e ss.

<sup>29</sup> Sempre a monte dello svolgimento di «attività promozionali» sembra potersi collocare la legge 26 febbraio 1987 n°49 che, sulla falsariga delle precedenti n° 38/79 e n° 73/75, ribadendo l'attrazione del campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo nell'ambito dei fini di politica estera statale, riservò la materia all'esclusiva competenza statale, associando le Regioni all'attuazione dei programmi di sviluppo.

La legge, a tal proposito, stabiliva che «*talune attività di cooperazione possono infatti essere attuate anche utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni*», le quali hanno, inoltre, la facoltà di avanzare proposte alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Il comitato direzionale, presieduto dal Ministro degli Affari esteri o dal Sottosegretario, era l'organo che autorizzava la stipula di apposite convenzioni con le suddette strutture pubbliche, ferma restando in capo al Governo la funzione di coordinamento dei programmi operativi e di ogni altra iniziativa in materia.

In tale cornice va segnalato come il 30 gennaio 1987 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome abbia approvato un significativo documento in tema di attività all'estero.

Si trattava di una serie di proposte per razionalizzare l'esercizio dell'attività promozionale delle Regioni.

Proposte volte alla elaborazione di piani promozionali annuali, schematicamente ordinati, completi di ogni utile informazione, divisi per settori, che dovevano essere comunicati per l'intesa di cui all'art. 4 D.P.R. 616/77 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche al fine dell'opportuno coordinamento con quelli disposti a livello nazionale; volte ad abolire la necessità di una preventiva intesa con organi statali per le attività con caratteristiche diverse da quelle definite come promozionali, e individuabili esemplificativamente nell'acquisizione di conoscenze e di informazioni, nello scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva attività normativa ed amministrativa, nella reciproca consultazione e nello studio di problemi di comune interesse, nelle visite di cortesia, di buon vicinato o preparatorie per la formulazione di programmi da concordarsi.

La sentenza della Corte costituzionale 472/1992 definì in maniera netta la categoria delle «attività promozionali», richiamando quanto già detto dalla citata sentenza 179/1987, e cioè che «Le attività promozionali ... comprendono ... ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale».

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», nel recepire la distinzione giurisprudenziale tra «attività promozionali» ed «attività di rilievo internazionale», delinè poi un quadro di riferimento complessivo del potere estero delle Regioni.

Nessuna sostanziale innovazione rispetto al passato si rileva nel decreto per quanto riguarda la definizione delle «attività promozionali» che sono identificate come quelle attività che:

- a) sono svolte all'estero;
- b) nell'ambito delle competenze proprie e delegate;
- c) sono intese a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni.

Viene previsto, in linea con quanto stabilito con il D.P.C.M. 11 marzo 1980 recante «Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza», l'obbligo per le Regioni di redigere il programma, distinto per settore, delle iniziative che intendono realizzare nell'anno successivo, con l'indicazione per ciascuna iniziativa dei luoghi, dei tempi, delle modalità di attuazione, degli scopi che si intendono raggiungere, nonché della spesa prevista. A tal proposito si richiede, introducendo una novità rispetto al passato, che l'indicazione della spesa contenga anche la specificazione della previsione della ripartizione di oneri pubblico e privato.

Il decreto, peraltro, a parte gli aspetti procedurali legati all'espressione dell'intesa dei quali si tratterà infra, ribadisce l'obbligo delle Regioni di coordinare i propri programmi con quelli omologhi statali.

Il decreto del 1994 appare subito poco chiaro in un punto essenziale. Esso, infatti, nell'articolo 1, che si occupa delle «attività promozionali», non parla degli atti formali – intese ed accordi – conclusivi delle attività stesse («atti promozionali»).

In altri termini, mentre contiene prescrizioni molto dettagliate in ordine allo svolgimento delle «attività» promozionali, non regola la stipula degli «atti promozionali», in ordine alla cui disciplina può ritenersi applicabile soltanto il comma 7 dell'articolo 1.

Tale comma prevede che «Le iniziative che, per loro eccezionalità riguardo alla specifica natura o ai tempi particolari di attuazione non sia stato possibile comprendere nel programma, sono comunicate al Dipartimento per gli affari regionali trenta giorni prima della data prevista per la loro effettuazione. Decorso tale termine senza alcuna osservazione governativa, l'intesa si intende raggiunta».

Appare sostenibile che tra le iniziative suddette possano farsi rientrare tutti quegli atti formali d'incontro di volontà, produttivi di effetti giuridici e coinvolgenti la responsabilità dello Stato: in altre parole, gli «atti promozionali».

Questi ultimi, evidentemente, non possono essere ricompresi «ex ante» nel programma, ma devono essere comunicati al Dipartimento per gli affari regionali trenta giorni prima della loro effettuazione (*recte*: sottoscrizione).

L'articolo 1 del decreto del 1994, in realtà, è attuativo dell'articolo 4 del D.P.R. 616/1977 nella parte in cui stabilisce che «Le Regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente».

Questa è la situazione fino all'entrata in vigore della legge 15 marzo 1997, n. 59, il cui articolo 8, comma 5, lettera b), abroga proprio l'articolo 4, nella parte concernente le «attività promozionali».

Sorge, dunque, l'esigenza di comprendere se a partire da tale momento non sia più necessario raggiungere la previa intesa per lo svolgimento delle «attività promozionali» e per le «attività di rilievo internazionale» all'estero.

A tal proposito va ricordata la recente sentenza della Corte costituzionale n. 13/2003 che stabilisce che, indipendentemente dalla formale previsione normativa dell'obbligo di previa intesa, questo obbligo è da considerare comunque un principio fondamentale dell'ordinamento, principio che si basa su due motivazioni:

- la prima consiste nel fatto che la sua inosservanza «è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali ([sentenze n. 204 e n. 290 del 1993](#); [n. 212 del 1994](#); [n. 332 del 1998](#))»;
- la seconda consiste nel fatto che «Il Governo deve, infatti, essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione» di valutare se le attività regionali invadano la sfera della politica estera statale.

Tutto ciò significa che, ancorché si registri l'abrogazione dell'articolo 4 del D.P.R. 616/1977 e la conseguente caducazione dell'articolo 1 del decreto del 1994 (disciplinante le «attività promozionali»), la questione della preventiva espressione, implicita o esplicita, dell'assenso governativo rimane comunque impregiudicata ed ineludibile.

La sentenza stabilisce la essenzialità dell'intesa quale strumento idoneo a garantire che il Governo dello Stato sia messo in grado di verificare la compatibilità degli atti internazionali regionali con gli indirizzi di politica estera.

In tal senso la Corte costituzionale si riconnette alla impostazione già assunta sull'argomento dalla Dottrina prevalente, secondo la quale <sup>(30)</sup> lo scopo del meccanismo della previa intesa non può identificarsi con la «esigenza di coordinare l'attività di una Regione con quella delle altre, oppure con l'interesse nazionale nel suo versante interno».

Il fine della «previa intesa» è, dunque, «quello di evitare che l'attività promozionale all'estero di una Regione contraddica l'indirizzo internazionale dello Stato; di evitare insomma che essa sfoci in ingerenze od in intralci nel potere esclusivo dello Stato in materia di rapporti internazionali».

Un ultimo aspetto che val la pena di affrontare è quello di verificare se, nella vigenza del precedente sistema costituzionale, esisteva la possibilità per le Regioni, nell'ambito delle «attività promozionali» e delle «attività di rilievo internazionale», di stipulare accordi od intese con Stati e non soltanto con enti territoriali omologhi rispetto alle Regioni stesse.

La sentenza 472/1992, laddove ricorda che «la categoria delle attività di mero rilievo internazionale - di più incerta classificazione - viene ... a identificare attività di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma omologhi) organismi esteri», lascia intendere che le «attività di rilievo internazionale» possono essere realizzate anche tra Regioni e Stati esteri.

Essa non affronta il tema se tale possibilità debba valere per le «attività promozionali».

Sullo specifico punto dell'ammissibilità della conclusione di intese promozionali tra Regioni italiane e Stati esteri (e non soltanto articolazioni territoriali interne ad altri Stati esteri) non risulta che altre sentenze della Corte costituzionale abbiano mai preso posizione, pur essendo stata tale questione sottoposta alla valutazione della Corte in varie occasioni.

Ad esempio con la propria sentenza 124/1993, la Corte ha annullato la «Dichiarazione di intenti» sottoscritta a Tirana l'11 luglio 1992 tra la Regione Puglia ed i Ministri dell'educazione e del lavoro del Governo albanese sul presupposto del difetto di notifica, senza entrare nel merito della questione qui sollevata.

Così ancora con propria sentenza 290/1993 la Corte Costituzionale ha dichiarato che «non spetta alla Regione autonoma della Sardegna il potere di stipulare la Prima dichiarazione di intenti per una cooperazione commerciale tra la Regione autonoma della Sardegna e la Repubblica Ceca, sottoscritta a Cagliari l'8 maggio 1992», annullando di conseguenza tale atto sul presupposto del difetto della previa intesa e non é entrata nella valutazione della mancanza di paritarietà tra gli enti sottoscrittori.

---

<sup>30</sup> Barbera e Bassanini, *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti Locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, 1978, pag. 110 e ss..

L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, aveva, infatti, tra l'altro, assunto che la «dichiarazione» era stata negoziata con un ente (la Repubblica Ceca) non «omologo» rispetto alla Regione.

Allo stesso modo la sentenza 212/1994 ha annullato la «dichiarazione d'intenti» sottoscritta a Palermo il 20 maggio 1993 dall'Assessore regionale al turismo della Regione siciliana e dal Ministro del turismo della Repubblica di Tunisia, sempre per mancato rispetto del requisito della previa intesa e non entrando nel merito della circostanza che tale dichiarazione sarebbe stata sottoscritta «dalla Regione con un ente non omologo e sottoscritta da un assessore, organo a ciò non abilitato».

Nello stesso senso la sentenza 332/1998 che ha annullato un'intesa tra la Regione siciliana e la Repubblica di Malta.

Le «attività di rilievo internazionale» riguardano, in particolare, attività «destinate a soddisfare esigenze di carattere locale ma implicanti un'attività di relazione tra la Regione e soggetti o organismi esteri, senza tuttavia mettere in gioco il c.d. potere estero dello Stato»<sup>(31)</sup>.

Tali attività si esplicano, di regola, attraverso la partecipazione a convegni all'estero, scambi di visite e attività e iniziative di studio o di informazione o comunque preordinate a contatti con le comunità di connazionali all'estero<sup>(32)</sup>.

Già prima dell'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994 recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle provincie autonome», secondo una autorevole interpretazione dottrinaia<sup>(33)</sup> non pareva «proponibile al riguardo la tesi estrema della riserva statale in materia che potrebbe essere argomentata sulla base del silenzio o della laconicità dell'art. 4 d.p.r. 616/77. Più plausibile sarebbe far rientrare anche queste attività nella competenza regionale, beninteso assoggettandole alla previa intesa con gli organi governativi. Ciò in quanto, se non altro, perché la Regione era facoltata a porre in essere queste attività già prima del D.P.R. n° 616 sulla base di una serie di circolari ministeriali, che, pur nella loro contraddittorietà, sembrano utilmente assecondare una emergente tendenza al riconoscimento della competenza regionale»<sup>(34)</sup>.

Una prima definizione di tale categoria, come si è accennato più sopra, è dovuta alla Corte Costituzionale.

Con sentenza n. 179 del 22 maggio 1987 Essa accoglie in concreto la costruzione giuridica di quella Dottrina che già in precedenza aveva postulato l'esigenza di riconoscere in capo alle Regioni non soltanto i poteri che, ai sensi dell'art. 4 del DPR 616/77, sono collegati all'esercizio di «attività promozionali», ma anche tutto quel complesso di azioni costituenti «attività di mero rilievo internazionale».

In concreto la Corte ritiene queste attività come un *minus* rispetto a quelle *promozionali* sicché essendo ammesse queste ultime a maggior ragione devono ritenersi consentite le prime.

La casistica delle fattispecie che possono essere fatte rientrare in questa categoria, comprende attività di vario contenuto: dalla partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, all'attuazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte, alla realizzazione di scambi di informazioni utili ovvero all'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse.

---

<sup>31</sup> Caretti, *op. cit.*, pag. 364.

<sup>32</sup> Circolare ministeriale 1980/80.

<sup>33</sup> Condorelli, *op. cit.*, pag. 86. Si veda anche Caretti, Nota a sentenza della Corte costituzionale n. 472 del 24 novembre 1992, *Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 4304 e ss. – Caretti, nota a sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 29 aprile 1993, *Verso un superamento delle distribuzioni tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale cooperazione*, in *Giur. Cost.* 1993, p. 1395 e ss.

<sup>34</sup> Contra: Circolare 1/4/78 della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ma vedasi la sent. Corte Cost.le n. 179 1987.

Si tratta, come si vede, di attività le più diverse che vanno valutate di volta in volta al fine di accertare che esse non siano suscettibili di determinare «*un pericolo di pregiudizio agli interessi del Paese*».

Quanto sin qui riportato ha permesso, infine, di risolvere il problema dell'ammissibilità per il nostro ordinamento che rappresentanti regionali partecipassero a manifestazioni internazionali.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 737 del 20 giugno 1988 ha correttamente risolto la questione stabilendo che il canone valutativo appena visto, in base al quale dovrebbe essere giudicata l'attività della Regione è necessario e sufficiente a determinare se un comportamento di una Regione, possa essere considerato rientrante nella categoria delle attività di rilievo internazionale.

Nella nozione di *attività di rilievo internazionale* vanno ricompresi anche gli *atti di rilievo internazionale* e cioè quegli accordi comunque connessi all'esercizio delle predette attività.

Va, infatti, al riguardo ricordato che le attività di rilievo internazionale sono spesso precedute o si concludono con dichiarazioni d'intenti o intese tra Regioni appartenenti a Stati diversi. Tali protocolli regionali d'intesa e tali dichiarazioni d'intenti sono accordi che si caratterizzano per il fatto di non comportare impegni giuridici in grado di far insorgere una responsabilità internazionale per lo Stato.

Non appare revocabile in dubbio che laddove una Regione ponga in essere relazioni, partecipi ad incontri e svolga attività, e quindi sottoscriva anche intese in tal senso, che siano preordinate all'adozione di norme interne all'ordinamento regionale, avrà realizzato azioni non giuridicamente coinvolgenti la responsabilità dello Stato.

Sicché bene ha fatto la Corte Costituzionale a ribadire, nella sentenza n. 739 del 20 giugno 1988, che i protocolli di amicizia sono da considerare atti di mero rilievo internazionale e non veri e propri accordi internazionali tali da rendere responsabile lo Stato italiano per il caso di inadempimento della Regione interessata.

E' comunque da sottolineare che, pur non potendosi riconoscere agli atti di rilievo internazionale delle Regioni l'idoneità a vincolare lo Stato per le intese raggiunte a livello locale, sarebbe un errore inferire una completa estraneità di siffatti accordi dal novero degli atti convenzionali produttivi di effetti giuridici.

In altri termini l'atto di rilievo internazionale non produce l'effetto giuridico di far sorgere un obbligo di diritto internazionale in capo allo Stato, ma al contempo genera l'effetto giuridico dell'applicazione del principio di reciprocità.

Così ad esempio allorquando le intese di rilievo internazionale «*riguardino prestazioni corrispettive, è chiaro che l'inadempimento nell'esercizio delle proprie competenze da parte di uno degli organismi locali legati dall'intesa può essere sanzionato dagli altri tenendo il medesimo atteggiamento, di modo che non può dirsi che l'intesa sia assolutamente priva di influenza sui comportamenti degli interessati*»<sup>(35)</sup>.

Una razionalizzazione normativa delle «*attività di rilievo internazionale*» è stata effettuata con 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*».

Il citato Decreto ha distinto tra:

- a) «*attività promozionali*» all'estero (attività tese a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni) subordinate ad una previa intesa governativa;
- b) attività di mero rilievo internazionale non soggette ad alcuna formalità concernenti: studio e informazione su problemi vari; scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa; partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia

---

<sup>35</sup> Azzena, *Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra Regioni a Statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri*, in Quaderno A.R.S. n° 20, atti del Convegno di Palermo del 6/7 maggio 1983 su «*La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*», 1984.

nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione interregionale transfrontaliera;

c) attività di mero rilievo internazionale soggette a previa comunicazione e silenzio assenso, concernenti: visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini dell'informazione sulle normazioni delle rispettive Regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine;

d) gli accordi, i protocolli, le intese o atti simili da sottoscrivere in relazione alle attività di mero rilievo internazionale soggette a previa comunicazione, soggetti anch'essi a previa comunicazione e silenzio assenso.

Come si è visto le «attività di rilievo internazionale» sono soggette a previa comunicazione e silenzio assenso, mentre per le «attività promozionali» si è previsto l'obbligo della «previa intesa».

Secondo la sentenza 472/1992 della Corte Costituzionale la «distinzione tra previa intesa e previo assenso, che è stata delineata nella stessa sentenza n. 179 del 1987, non può essere considerata priva di rilevanza. E invero, la previa intesa - per il fatto di riferirsi ad attività suscettibili di incidere sugli indirizzi della politica estera dello Stato - non può non comportare l'esigenza di un controllo più penetrante da parte del Governo, controllo che, attraverso l'intesa, è destinato a realizzarsi mediante un consenso che necessariamente dev'essere manifestato in forme esplicite e che si presenta, in ogni caso, pregiudiziale e condizionante ai fini dell'attivazione dell'iniziativa che la Regione intende svolgere fuori del territorio nazionale (cfr. art. 1 del d.P.C.M. 11 marzo 1980)».

Aggiunge la Corte che «Diversa, e caratterizzata da minore rigore formale, è, invece, l'ipotesi del previo assenso, ritenuto da questa Corte necessario ai fini dello svolgimento da parte delle Regioni di attività di mero rilievo internazionale, insuscettibili, per la loro natura, di incidere sulla politica estera dello Stato o di determinare forme di responsabilità a carico dello stesso. In questo caso l'assenso potrà essere manifestato anche in forme implicite, una volta che la Regione abbia dato tempestiva notizia delle iniziative in programma, così da non precludere la possibilità per il Governo di opporre - aldilà delle ordinarie forme di controllo sull'attività amministrativa regionale di cui all'art.125 Cost.- un esplicito divieto nei confronti di quelle attività che fossero ritenute, eventualmente, inconciliabili con l'indirizzo politico generale (cfr. sent. 179 del 1987, par. 8)».

Circa i tempi entro i quali la Regione dovrebbe effettuare la comunicazione, sempre la stessa sentenza precisa che «la richiesta di assenso da parte della Regione (deve essere) avanzata con ragionevole anticipo rispetto alla data prevista per l'inizio dell'attività di mero rilievo internazionale, in modo da consentire al Governo di operare una valutazione adeguata dell'iniziativa e di manifestare utilmente, se del caso, il proprio divieto».

Un altro punto da approfondire riguarda le «attività di rilievo internazionale» poste in essere dai Consigli regionali.

Una circolare del Consiglio dei Ministri del 16/2/84 n°1132 aveva «legittimato<sup>(36)</sup> il libero svolgimento da parte dei membri dei Consigli regionali, siccome organi di autonomia funzionale e contabile, dell'attività di informazione e di studio, ivi comprese le visite alle comunità di connazionali all'estero».

Anche per lo svolgimento di queste attività deve ritenersi non possa venir meno l'obbligo di intesa col Governo centrale. Non è, infatti, condivisibile l'opinione di chi<sup>(37)</sup> criticamente nota che esiste «una divaricazione fra le attività consentite ai membri dei Consigli regionali e quelle effettuabili dai componenti le Giunte e dai loro presidenti, sottoposte al placet governativo, nonostante che siano questi ultimi, a termine di Costituzione, ad avere la rappresentanza della Regione».

<sup>36</sup> Gizzi, *Relazione al Convegno di Genova 1988 su Regioni e Comunità europee (inedito)*.

<sup>37</sup> Gizzi, *Relazione al Convegno di Genova 1988 su Regioni e Comunità europee (inedito)*.

La «ratio» che sta alla base dell'intesa o comunque dell'avviso al Governo centrale non può che valere per qualsiasi tipo di attività regionale all'estero, a prescindere dal soggetto regionale che ponga in essere concretamente il comportamento di rilievo internazionale.

Sul punto è decisiva, peraltro, la già citata sentenza della Corte costituzionale 179/1987 la quale ha riaffermato che il potere di rappresentanza organica regionale sul piano internazionale può spettare agli uffici a cui per legge o per volontà degli organi interni è conferito (anche i membri e i presidenti dei Consigli quindi), i quali sono così legittimati a svolgere una determinata attività con soggetti di ordinamenti stranieri, ma, deve ritenersi, sempre nell'ambito delle condizioni fissate a livello statale.

Nella stessa direzione si pone il Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994, il quale, sia all'articolo 1, comma 11, sia all'articolo 2, comma 3, prevede la possibilità di svolgimento di «attività promozionali» e di «attività di rilievo internazionale», da parte dei Consigli regionali. Per le «attività promozionali» il decreto sopra citato prevede che le relative spese non possano gravare sui bilanci interni ma che, al contrario, debbano essere previste nei bilanci della Regione; ciò, probabilmente per specificare che si tratta di attività che coinvolgono la Regione nel suo complesso che possono condurre alla stipula di atti idonei ad impegnare la responsabilità dello Stato e anche per garantire un controllo sui costi relativi al loro svolgimento.

Per le «attività di rilievo internazionale», che potevano latamente essere connesse al funzionamento interno dei Consigli ed all'autonomia conoscitiva delle stesse assemblee, invece, è previsto che le relative spese possano essere imputate ai bilanci interni.

Sorge oggi l'interrogativo se, in disparte ogni considerazione sulle «attività di rilievo internazionale», per le quali il quadro di riferimento sembra doversi ritenere immutato, i Consigli regionali siano facultati a svolgere «attività promozionali» e negoziali con enti analoghi di Stati o loro articolazioni territoriali interne.

In realtà, se la conclusione da parte dei Presidenti dei Consigli regionali di accordi internazionali ed intese promozionali sembra doversi ritenere escluso, in quanto atti questi ultimi che, per costante prassi, sono da ricondurre alla competenza degli Esecutivi i cui Presidenti sono rappresentanti dell'Ente Regione, nessuna considerazione giuridica sembra potersi opporre allo svolgimento da parte dei Consigli regionali delle «attività promozionali».

##### *5. Il diniego statale allo svolgimento del potere estero regionale, l'interesse nazionale, il potere di indirizzo e coordinamento ed il principio di sussidiarietà*

Si è visto nei paragrafi precedenti che la Regione o Provincia autonoma può svolgere le seguenti attività:

- a) attività implicanti l'insorgere di responsabilità internazionali dello Stato:
  - 1) stipula di accordi con Stati;
  - 2) stipula di intese con enti omologhi, inclusi gli «atti promozionali»;
- b) attività non implicanti l'insorgere di responsabilità internazionali dello Stato:
  - 1) «attività di rilievo internazionale»;
  - 2) «attività promozionali», esclusa la stipula di intese («atti promozionali»);

Per le attività di cui alla lettera a1) va ricordato che la facoltà riconosciuta alle Regioni e Province autonome di avviare le trattative, previa comunicazione al Ministero degli affari esteri, va letta in combinato disposto con la previsione secondo la quale il Ministro 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.

Il che fa comprendere come, in realtà, non si tratti soltanto di una comunicazione ma della necessità di raggiungere anche in questa fase di avvio una vera e propria intesa con lo Stato.

Ma v'è di più. Tale intesa non è detto che valga per sempre. Essa può ben venir meno nel caso in cui sopravvengano fatti nuovi sul piano internazionale o anche soltanto interno (es. mutamento della politica estera dello Stato), durante i negoziati.

E' importante far rilevare come in questa fase le valutazioni che lo Stato può esprimere sono valutazioni di merito.

Un dato importante è rappresentato dal fatto che il diniego sull'avvio o la prosecuzione di trattative deve essere motivato, ancorché sul piano della opportunità.

Oltre a siffatto potere di interdizione, il Governo statale mantiene un potere di indirizzo e di controllo di legittimità e di merito sull'accordo.

Il potere di indirizzo si sostanzia nella possibilità concessa allo Stato di indicare i principi e i criteri da seguire nella conduzione dei negoziati.

Per le attività di cui alla lettera a2) occorre distinguere due fasi: quella dell'avvio delle trattative e quella della conclusione del negoziato.

In ordine alla disciplina della prima fase, mancando una regolamentazione nella legge 131/2003, si è detto più sopra che sembra giustificato ricorrere alla normativa contenuta nel decreto del 1994 e, soprattutto, alla decisione assunta sulla questione dalla Corte costituzionale con la sentenza 13/2003. Pertanto sarà sempre necessario raggiungere la previa intesa con lo Stato. Una previa intesa che non può perfezionarsi con il silenzio assenso. L'eventuale diniego deve, comunque, essere motivato.

A tal proposito val la pena di richiamare la sentenza della Corte costituzionale 204/1993 che ha riconosciuto sussistere in capo allo Stato un «*obbligo di dichiarare i motivi, formali o sostanziali, che vengono a opporsi all'intesa o all'assenso, così da consentire alla controparte la scelta tra la rinuncia all'iniziativa, la modifica della stessa in senso conforme ai rilievi prospettati o l'esercizio delle azioni a difesa della sfera delle proprie competenze. Naturalmente, la motivazione, quando ne ricorrano le circostanze, non potrà non tener conto di quelle esigenze di riservatezza che, in taluni casi, vengono a caratterizzare la sfera dei rapporti di rilievo internazionale: ma questo non porta ad escludere che la stessa motivazione debba in ogni caso enunciare, anche se in termini sommari, le ragioni sia di natura formale (quali la tardività o l'incompletezza della comunicazione da parte della Regione) che di natura sostanziale (quali l'incidenza dell'iniziativa sulla politica estera dello Stato o la sua estraneità alla sfera delle attribuzioni regionali) che hanno indotto il Governo a rifiutare il proprio consenso*».

Per quanto concerne la fase della conclusione negoziale la legge 131/2003 prevede un ulteriore onere di notifica a carico delle Regioni della bozza di atto da sottoscrivere.

Esiste una forma di silenzio-assenso per il caso in cui lo Stato non obietti alcunché.

Anche per gli «*atti promozionali*» lo Stato mantiene un potere di indirizzo e controllo; quest'ultimo, diversamente da quanto previsto per gli accordi, è «*soltanto*» di merito.

In ordine alle attività sub b1) e sub b2) la legge 131/2003 non prevede alcunché.

Alla luce di quanto precede si pone il seguente interrogativo: entro che limiti può concretamente estrinsecarsi la possibilità per la Regione o Provincia autonoma di sollevare conflitto di attribuzione nel caso in cui si ritenga che la sostanziale mancata autorizzazione dello Stato a svolgere trattative ed a concludere accordi o intese leda il riparto di competenze costituzionalmente garantito?

A ben vedere la soluzione di questo quesito, che riguarda essenzialmente il livello di discrezionalità da riconoscere allo Stato per l'eventuale diniego, risulta fortemente connessa con la verifica circa l'attuale vigenza del limite dell'interesse nazionale e dell'ammissibilità di una funzione di indirizzo e coordinamento statale sull'attività regionale.

Già nella vigenza del precedente sistema costituzionale si è posto il problema di verificare se il diniego statale allo svolgimento di «attività promozionali» e di «attività di rilievo internazionale» incontrasse o meno limiti. Lo stesso tema non si è potuto sviluppare in ordine alla stipula di accordi con Stati, non essendo prevista la norma di cui all'ultimo comma dell'articolo 117 Costituzione e non esistendo ancora la legge 131/2003.

Si era osservato, a proposito delle attività regionali promozionali e di rilievo internazionale che esse potevano costituire oggetto di valutazione sotto due punti di vista: quello del loro contenuto intrinseco e quello del soggetto internazionale con il quale la Regione italiana venisse in contatto.

Riguardo al primo aspetto la Corte Costituzionale aveva ammesso (sent. 179/87) le attività estere delle Regioni a condizione che, soddisfatte le esigenze dell'intesa e dell'indirizzo e coordinamento, avessero come oggetto materie di competenza regionale non collegate a situazioni concernenti l'intero territorio nazionale e pertanto non suscettibili di frazionamento.

Era da ritenere che in presenza di tali condizioni una determinata attività regionale rientrasse «*tout court*» nell'ambito delle categorie di atti promozionali o di rilievo internazionale, essendo senz'altro legittima.

L'assenso governativo, dunque, si manifestava semplicemente quale valutazione volta a qualificare giuridicamente un determinato fatto o comportamento come attività di rilievo internazionale o promozionale o attinente all'espressione del potere estero dello Stato. In tal caso non si poteva parlare di una scelta governativa legata a criteri di opportunità, quanto piuttosto di una manifestazione di volontà discrezionale sindacabile dalla Corte Costituzionale, in quanto attinente alla legittimità dell'atto.

Per quanto concerne l'apprezzamento governativo sul soggetto con il quale la Regione avesse inteso attivare meccanismi negoziali, sorgeva il problema di determinare se tale apprezzamento attenesse al piano dell'opportunità ovvero se anche per questo tipo di valutazione il Governo incontrasse un qualche limite alla propria libertà di azione.

Nella vigenza del precedente assetto costituzionale si poteva ritenere che in tale ipotesi la valutazione del Governo dovesse comunque rapportarsi al concetto di interesse nazionale, con il che le difficoltà interpretative sono aumentate.

Se, infatti, si fosse ammesso che l'interesse nazionale dovesse essere considerato sempre un limite di merito si sarebbe giunti di fronte ad un bivio: o ammettere che la Corte Costituzionale non dovesse poter conoscere e giudicare sull'attività regionale e sul diniego governativo<sup>(38)</sup>, o ammettere che la Corte<sup>(39)</sup> «*non limita più le sue considerazioni soltanto all'esame della capacità dell'attività estera delle Regioni a concretare diritti ed obblighi con organismi esteri, suscettibili di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ma, ammettendo un'area di libertà e liceità d'azione estera regionale, finché soltanto di natura conoscitiva, informativa, di enunciazione di intenti, rispetto alla quale vale il limite dell'interesse generale del Paese, si pone nella condizione di dovere effettuare una valutazione della rilevanza generale o meno di determinata attività estera e di dovere affrontare anche problematiche che danno luogo ad apprezzamenti quanto meno sulla portata della politica estera nazionale*»<sup>(40)</sup>.

Se, viceversa, si fosse ammesso che l'interesse nazionale, in quanto immanente alle potestà internazionali delle Regioni nelle materie ad esse attribuite, dovesse essere implicitamente assunto positivamente dalle norme costituzionali sì da trasformarsi da limite di merito in limite di legittimità, si sarebbe dovuto convenire sul fatto che il Governo non potesse arbitrariamente decidere di non consentire intese tra Regioni e soggetti internazionali adducendo semplicemente la esistenza di motivi afferenti alle scelte di politica estera dello Stato. Esso, al contrario, avrebbe dovuto motivare l'eventuale diniego sulla base di quel coacervo di comportamenti ed atti posti

---

<sup>38</sup> Gizzi, *op. cit.*

<sup>39</sup> Conetti, in Nota ad ordinanza 3 marzo 1988 n.250 in Le Regioni n.4 agosto 1988 pag 976 e ss.

<sup>40</sup> Si vedano per i conflitti di attribuzione tra Stato e Regione Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, pag.201 e ss.. Società ed. Il Mulino Bologna 1977 e Dimora, *Il conflitto di attribuzione*, in Giur. Cost.le 1975, p. 632 e ss.

precedentemente in essere dallo Stato e, al limite, delle linee di tendenza che potessero desumersi in un determinato momento politico; insomma, da quel complesso di situazioni obiettive dal quale potesse essere desunto, anche in sede di giudizio davanti la Corte Costituzionale, il contenuto del limite dell'interesse nazionale.

Alla luce del nuovo testo del Titolo V della Costituzione e venuto meno il limite dell'interesse nazionale da un lato ed il potere di indirizzo e coordinamento dall'altro, si pone oggi il problema di verificare quando in capo allo Stato possano essere allocate funzioni amministrative ed, in particolare, se tali funzioni amministrative statali debbano considerarsi limitate alle materie di competenza esclusiva dello Stato ovvero possano essere esercitate dallo Stato anche rispetto a materie di competenza concorrente o di esclusiva spettanza regionale.

Si tratta, insomma, di accertare se la disciplina statale sulle attività negoziali, promozionali e di rilievo internazionale da svolgersi da parte delle Regioni, dettata per il dichiarato fine dell'indirizzo e coordinamento dell'azione regionale, sia compatibile con il nuovo assetto costituzionale e se, di conseguenza, anche la discrezionalità del diniego, ora sotto forma di mancata autorizzazione allo svolgimento delle attività ed alla conclusione degli atti di cui all'ultimo comma dell'articolo 117 Costituzione, ora con la veste della decisione di interrompere i negoziati, ora attraverso la modalità del rifiuto alla comunicazione-richiiesta di svolgimento di «attività promozionali» e di rilievo internazionale, sia da considerare come potere limitato o meno.

La legge costituzionale del 2001 ha modificato, fra gli altri, proprio gli articoli 117 e 127 Costituzione, non menzionando più l'interesse nazionale, che deve ritenersi scomparso come limite di merito.

Vien da chiedersi, tuttavia, se tale limite sia ricomparso nel nuovo testo costituzionale come limite di legittimità e perciò idoneo a circoscrivere l'ambito di operatività delle Regioni, fondandosi ora sui principi di unità e indivisibilità di cui all'art. 5 Cost., ora nell'attribuzione della potestà legislativa in via esclusiva allo Stato riguardo a materie cosiddette «funzionali» (es. lettera m) del secondo comma dell'art. 117 inerente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), ora sul potere sostitutivo di cui all'articolo 120 Costituzione, ammesso, tra l'altro, «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica».

Su questo argomento non si può sottacere la sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale la quale ha fondato il potere di intervento amministrativo statale, nelle materie di competenza concorrente, sul principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 Costituzione.

E' noto che il vecchio art. 118 Cost. aveva costituito il punto di partenza per il riconoscimento alle Regioni del cosiddetto «parallelismo» delle funzioni.

Tale principio è stato ora soppiantato dal principio di sussidiarietà, che consente che lo Stato possa attrarre a sé buona parte delle competenze.

*«In definitiva, lo Stato, invocando i principi di sussidiarietà e adeguatezza, può attrarre verso di sé, anche al di fuori dei settori ad esso esplicitamente riservati, i poteri amministrativi e, quindi, le correlative funzioni legislative. La Regione, per negare legittimamente la propria adesione alla proposta statale d'intesa, è tenuta a dimostrare la propria adeguatezza complessiva. Si potrebbe, così, parlare di ... presunzione relativa di inadeguatezza dell'autonomia (legislativa e amministrativa) regionale»<sup>(41)</sup>.*

Alla luce di quanto sopra visto ed in considerazione del fatto che la materia del «*treaty making power*» e delle «attività promozionali» è da considerare come materia di competenza esclusiva dello Stato anche se, a norma della previsione dell'ultimo comma dell'articolo 117 Costituzione, esso deve esercitarla in modo tale da garantire alle Regioni ed alle Province autonome di concludere accordi ed intese nelle materie di propria spettanza, non può che concludersi nel senso che deve

---

<sup>41</sup> Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale di 13 ottobre 2003 in [quirino.camerlengo@unimi.it](mailto:quirino.camerlengo@unimi.it)*

essere comunque riconosciuto il potere allo Stato stesso di disciplinare come meglio ritenga tutti gli aspetti relativi alla materia medesima, incluso anche il diniego.

Appare, infatti, evidente che nel caso che qui interessa si dibatte su di una materia, quella del potere negoziale estero, esclusivamente riservata alla competenza statale e pertanto l'indirizzo e coordinamento statale in tale materia non può assolutamente essere messo in dubbio, seppur nel rispetto del principio di leale collaborazione che richiede la motivazione degli atti di diniego, al fine, comunque, di consentire alla Corte costituzionale di vagliare la sussistenza di ragioni effettive o meno.

Ma cosa accade nel caso delle attività di rilievo internazionale?

Alla luce della citata sentenza 303/2003 della Corte costituzionale non sembra revocabile in dubbio che anche in ordine allo svolgimento da tali attività lo Stato potrà coerentemente esercitare i propri poteri di indirizzo, coordinamento e controllo.

In conclusione, per rispondere al quesito iniziale, sembra potersi ritenere che le Regioni e le Province autonome abbiano comunque la possibilità di adire la Corte costituzionale, per conflitto di attribuzione, nel caso in cui ritengano che l'attività di indirizzo e controllo sia invasiva delle proprie competenze costituzionalmente garantite, anche se, in realtà, il sindacato difficilmente potrà oltrepassare il limite della valutazione del difetto di motivazione o del mancato rispetto delle procedure di legge regolanti le modalità di esercizio del controllo stesso.