

## Dalla Corte una conferma: la materia della cooperazione allo sviluppo resta sostanzialmente preclusa all'intervento legislativo regionale

di Davide Strazzari

(4 settembre 2008)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2008)

1. Tra i profili che hanno attratto la dottrina successivamente alla modifica del Titolo V Cost. ad opera della legge costituzionale 3/2001 è da annoverare sicuramente il tema del potere estero delle Regioni, definizione non completamente priva di incertezze semantiche ma che viene normalmente utilizzata per identificare quelle attività regionali volte a «produrre con soggetti di altri Stati accordi, intese, dichiarazioni e altri consimili atti, dai quali scaturiscono effetti sulla politica legislativa ed amministrativa delle Regioni stesse e, non di rado, vere e proprie obbligazioni»<sup>1</sup>.

Sebbene le valutazioni in ordine alla portata innovativa della occorsa revisione costituzionale siano diverse, rimane il dato che con essa si sia determinata una codificazione a livello costituzionale di prassi che nel passato si erano sviluppate dapprima in via di fatto, poi attraverso interventi legittimanti della giurisprudenza costituzionale e che infine erano state disciplinate da atti statali<sup>2</sup>.

Rispetto al precedente testo costituzionale, in cui mancava ogni riferimento alla possibile esistenza di un "potere estero regionale" e, dunque, implicitamente sembrava imputarsi allo Stato ogni attività che avesse una rilevanza sul piano internazionale, l'attuale testo costituzionale risulta per certi versi sovrabbondante quanto all'utilizzo di formule nominali attinenti alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni nell'ambito oggetto d'indagine, rendendo così problematica «la ricognizione dell'area materiale»<sup>3</sup> cui tali formule si riferiscono.

Come noto, infatti, l'odierno art. 117 Cost., 2 c., lett. a), attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato «la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato», mentre definisce come materia concorrente «i rapporti internazionali [e con l'UE] delle Regioni» e il «commercio estero». Viene inoltre previsto dal 5 c. dell'art. 117 Cost. che «le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di loro competenza [...] provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione». Infine, il 9 c. prevede che «nelle materie di sua competenza la Regione può

<sup>1</sup> Così, E. GIZZI, *Il potere estero regionale*, in *Quad. regionali*, 1981, 81 ss. Altri autori (tra cui A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine storico-ricostruttivo)*, in *Dir. soc.*, 2003, 2, nonché L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle province autonome*, in G. FALCON (CUR.), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 111) suggeriscono una definizione più ampia che ricomprenda anche le attività inerenti l'attuazione degli impegni internazionali, seppur a rigore esse dovrebbero attenere alla sfera interna.

<sup>2</sup> Parla, sia pure in riferimento ai rapporti dello Stato e delle Regioni con l'ordinamento comunitario, di «norme costituzionali "bilancio", volte a trasporre a livello costituzionale la situazione normativa venutasi a determinare per l'azione congiunta di riforme legislative e giurisprudenza costituzionale», T. GROPPI, *Regioni e Unione Europea*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 155; l'opinione è condivisa anche da A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e dei rapporti con l'Unione Europea*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002 133 ss. Per una accurata descrizione dell'affermarsi del "potere estero" regionale vedi F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni – Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale, Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 155 ss., D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi e alle intese*, Padova, 2004.

<sup>3</sup> Per usare una formula di A. RUGGERI, di *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., 3.

concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato nei casi e con le forme disciplinanti da leggi dello Stato».

Nel contesto tratteggiato dall'odierno testo costituzionale, quindi, il riparto di competenze operato in materia di relazioni internazionali appare alquanto complesso, a tratti oscuro. Un tentativo di delimitazione dei rispettivi campi d'azione materiali di Stato e Regioni sembra essere stato portato avanti dalla Corte costituzionale nella sentenza qui in commento, seppure con esiti a parere di chi scrive non pienamente convincenti.

2. La sent. 131/2008 costituisce per molti aspetti una mera applicazione di alcuni principi di diritto che la Corte costituzionale aveva elaborato in un suo precedente intervento, la sentenza n. 211/2006<sup>4</sup>. Oggi come allora, la Consulta si è pronunciata, sulla base di un ricorso in via principale proposto dal Governo, sulla legittimità costituzionale di una normativa regionale in materia di cooperazione allo sviluppo. Più specificamente, oggetto del ricorso governativo, da cui è scaturita la sentenza qui commentata, sono state alcune disposizioni della legge della Regione Calabria, la n. 4 del 10 gennaio 2007 intitolata "Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria". L'intervento regionale, che si pone quale legge di sistema dell'attività a rilievo internazionale della Regione Calabria, individua cinque aree di azione prioritaria quali le "attività di cooperazione con Regioni e territori di Paesi membri dell'UE" (art. 3), "le attività di collaborazione e partenariato istituzionale e relazioni istituzionali" (art. 4), "le attività di cooperazione internazionale" (art. 5), "le attività di cooperazione umanitaria e di emergenza" (art. 6), "la internazionalizzazione del sistema economico-produttivo" (art.7). Tutte le attività rientranti nei cinque nuclei tematici sono oggetto di un documento di indirizzo programmatico triennale approvato dal Consiglio Regionale e di un piano operativo annuale di elaborazione della Giunta (art. 8).

Le censure del ricorso governativo si concentrano su quelle parti della legge calabrese – rispettivamente l'art. 5, "attività di cooperazione internazionale", l'art. 6 "attività di cooperazione umanitaria e di emergenza", e l'art. 8 che riguarda la "programmazione degli interventi e modalità di attuazione" – che autorizzerebbero e disciplinerebbero, da parte della Regione Calabria, interventi in materia di cooperazione internazionale, prevedendo l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari.

Forte del precedente giurisprudenziale costituito dalla richiamata sent. 211/2006, dove la Corte aveva definito la cooperazione internazionale e allo sviluppo come componente della politica estera dello Stato nazionale, la difesa erariale sostiene l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge regionale per avere le stesse invaso un settore di competenza esclusiva dello Stato, disciplinato dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo).

Nel merito, la Consulta mostra di voler confermare integralmente il percorso argomentativo del suo precedente giurisprudenziale e di voler così accogliere le doglianze del ricorso governativo.

Il punto di partenza è rappresentato dalla interpretazione del titolo di competenza "politica estera e rapporti internazionali" non in termini di endiadi ma, piuttosto, come formula atta ad esprimere «una dicotomia concettuale tra i "meri rapporti internazionali" da un lato e la "politica estera" dall'altro»<sup>5</sup>. Tale distinzione, la quale, sottolinea la Corte, non si rinviene in riferimento alla competenza regionale concorrente in materia internazionale, verrebbe a configurare l'esistenza di due ambiti materiali distinti. La politica estera, infatti, sarebbe

<sup>4</sup> In cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 4 del 15 marzo 2005 della Provincia Autonoma di Trento, (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento) per violazione della riserva statale in materia di "politica estera".

<sup>5</sup> Sent. 131/2008, punto 3.1 del considerato in diritto

«una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine rapporti internazionali»<sup>6</sup>. Infatti, osserva sempre la Corte, «mentre i rapporti internazionali sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la "politica estera" concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità e al suo indirizzo»<sup>7</sup>.

Ciò premesso e facendo richiamo al suo precedente del 2006, la Corte ritiene che le attività di cooperazione internazionale siano per loro stessa natura destinate a incidere sulla politica estera nazionale e tale assunto sembra fondarsi sulla circostanza che la legge n. 49 del 26-2-1987 dispone al suo art. 1 che «la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia». Dalle premesse così poste, discende la declaratoria di incostituzionalità di tutte le disposizioni impugnate della legge regionale calabrese, limitatamente, però, a quelle parti contenenti norme relative alla cooperazione internazionale classicamente intesa, che comportano, cioè, l'impiego di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati ad offrire vantaggi alle popolazioni e agli Stati beneficiari e che assumono necessariamente una dimensione che si proietta sul piano esterno. Al contrario, la Corte salva quelle stesse disposizioni nelle parti in cui, accogliendosi una nozione di cooperazione internazionale più ampia di quella utilizzata nella normativa statale, e perciò, parrebbe, giudicata «impropria» dalla Corte, vengono disciplinate delle attività atte a sostenere e promuovere l'affermazione dei diritti dell'uomo e dei principi democratici, prioritariamente destinate alla comunità calabrese stessa. Essendo le stesse destinate a svolgersi all'interno dei confini regionali, senza alcuna proiezione sulla sfera internazionale, nessuna potenziale lesione delle prerogative statali in materia di politica estera è configurabile rispetto ad esse<sup>8</sup>.

3. In uno scritto di alcuni anni fa, specificamente dedicato alla configurazione del potere estero delle Regioni successivamente alla riforma del Titolo V, autorevole dottrina, evidenziando la difficoltà di attribuire una precisa portata semantica alle varie espressioni utilizzate in argomento dall'art. 117 Cost., sottolineava la necessità di individuare una chiave di lettura, un "principio metodico" unitario su cui basare e riferire tutte le interpretazioni e ricostruzioni che intervenissero in materia<sup>9</sup>.

Secondo l'Autore, detto principio metodico è rappresentato dalla «necessaria, equilibrata composizione dinamica tra unità ed autonomia». Tuttavia, questo stesso principio metodico è suscettibile, secondo la riferita dottrina, di letture diverse che risentono inevitabilmente del «preorientamento assiologico» con cui ci si rapporta alla materia in esame<sup>10</sup>.

Seguendo questa impostazione, ci sembra si possano, in via esemplificativa, individuare due tendenze in relazione alla tematica del potere estero regionale che riflettono appunto una diversa attitudine valoriale rispetto al fenomeno in esame.

Un primo approccio cerca di leggere nelle diverse epifanie dedicate dal testo costituzionale un atteggiamento di "favore ordinamentale" nei confronti del fenomeno *de quo*, ciò che potrebbe giustificare una lettura ampia degli spazi di intervento regionali. Un'opzione, quest'ultima, che risulterebbe sorretta non solo dal mutamento dell'impianto

<sup>6</sup> Sent. 131/2008, punto 3.1 del considerato in diritto

<sup>7</sup> Sent. 131/2008, punto 3.1 del considerato in diritto

<sup>8</sup> Vedi sempre punto 3.1 del Considerato in diritto, «Alcune competenze contemplate negli articoli censurati riguardano, però, la materia della cooperazione allo sviluppo solo a livello di studio e di sensibilizzazione della pubblica opinione della Regione. Per il carattere di norme attinenti ad attività da svolgersi all'interno della Regione, esse non interferiscono con la politica estera statale».

<sup>9</sup> Vedi A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., 2 ss.

<sup>10</sup> A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., 4 ss.

prospettico generale della riforma costituzionale del 2001, la quale concepisce l'intervento dello Stato come eccezionale e dunque da interpretarsi restrittivamente<sup>11</sup>, ma anche da una lettura per così dire "internazionalmente" ispirata che sappia farsi carico degli obblighi assunti dallo Stato a livello internazionale tendenti a valorizzare e a promuovere il riconoscimento in capo alle Regioni (ma anche agli enti locali) di uno spazio di manovra a rilevanza esterna<sup>12</sup>. Peraltro, la valorizzazione di un "favore ordinamentale" nei confronti del potere estero regionale non si traduce col negare ogni rilievo alle esigenze di unitarietà, costituzionalmente positivizzate dall'art. 5 Cost. e, in modo più specifico in relazione al tema di indagine, dalla riserva al livello statale delle determinazioni di politica estera. Il problema attiene piuttosto alle modalità con cui tali esigenze trovano espressione e tutela e in questo senso è l'utilizzo di modelli procedimentali e partecipati che, come anche rivela l'esperienza comparata, sembra in grado di meglio garantire l'equilibrio tra autonomia e unità.

Il secondo approccio in relazione al tema d'indagine tende a porsi maggiormente nel solco della tradizione, concependo gli interventi regionali in materia necessariamente come l'eccezione, da interpretarsi conseguentemente in modo restrittivo, favorendo così l'intervento statale nella misura in cui questo tende a porsi come rappresentativo delle esigenze unitarie e degli interessi nazionali<sup>13</sup>. Volendo condensare tale visione in una frase icastica si potrebbe dire che tutto ciò che non viene espressamente previsto dal legislatore come di competenza delle Regioni, allora si deve ritenere necessariamente riservato allo Stato.

A giudizio di chi scrive la sentenza della Corte costituzionale qui commentata riflette maggiormente questo secondo approccio metodico. A tale impostazione, tuttavia, ci sembra si possano muovere alcune obiezioni che di seguito proviamo a proporre.

Entrando, infatti, nel dettaglio del percorso argomentativo si può rilevare come la Consulta prenda le mosse proprio distinguendo all'interno della locuzione "politica estera e rapporti internazionali dello Stato", di cui alla lett. a) dell'art 117, 2 c. Cost., due nuclei semantici indipendenti cui corrispondono due materie, entrambe connotate sostanzialmente, quali appunto la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato: «mentre i rapporti internazionali sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento»<sup>14</sup>, la politica estera si connoterebbe,

<sup>11</sup> Secondo una notazione frequentemente espressa in dottrina, tra cui, per autorevolezza, L. ELIA, *Introduzione*, T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 8, che nota «Certamente si è operata una innovazione molto forte, non solo perché si è equiordinata, quanto a limiti e a vincoli, la potestà legislativa dei due enti (Stato e Regione) ma anche e soprattutto perché si è accentuata una contrapposizione tra Stato e Regioni in modo che con il famoso rovesciamento e l'inversione dell'enumerazione delle materie lo Stato è diventato il legislatore per eccezione mentre la fonte regionale è diventata la legge regionale per tutto un complesso di materie».

<sup>12</sup> Vedi art. 10, c. 3 della Carta europea delle autonomie locali, adottata a Roma nel novembre 1984 e a cui è stata data esecuzione per l'Italia con l. 439/1989, secondo cui «Le collettività locali possono, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, cooperare con le collettività di altri Stati». Si consideri altresì la Convenzione quadro di Madrid del 1980, in materia di cooperazione transfrontaliera, cui è stata data esecuzione con l. 948/1984. È significativo, del resto, che proprio nella celebre sent. 179/1987 la Corte costituzionale si richiami a detti documenti, quasi costituissero un sostegno alla tesi, in tale occasione espressa, che sarebbe stato dallo stesso "sistema costituzionale" in sé considerato che si poteva ricavare il fondamento per uno spazio di legittima estrinsecazione del potere estero regionale, pur in assenza, allora, di qualsiasi riferimento testuale espresso a tale potere in Costituzione.

<sup>13</sup> Esprime con particolare incisività i presupposti di tale impostazione che caratterizzava l'esperienza precedente la riforma costituzionale, R. BIN, *I nodi irrisolti. Le Regioni e le relazioni internazionali.*, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale – Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 221, laddove osserva: «L'esclusiva soggettività internazionale dello Stato è infatti considerata una componente ineliminabile della sovranità: solo lo Stato è soggetto dell'ordinamento internazionale, solo lo Stato perciò può assumere obblighi giuridici attraverso i trattati, solo lo Stato è responsabile delle conseguenze di eventuali inadempimenti o infrazioni a tali obblighi»

<sup>14</sup> Sent. 131/2008, punto 3.1 in diritto.

interpretando *a contrariis*, per una pluralità di azioni o comportamenti, attraverso cui si estrinsecerebbe l'indirizzo politico dello Stato nella sua dimensione internazionale.

La lettura proposta dalla dottrina maggioritaria in ordine al significato dell'espressione "politica estera" ha sottolineato come essa non sia ascrivibile alla cd. categoria delle "materie oggetto" ma si caratterizzi, piuttosto, per una estrema «duttilità strutturale-funzionale»<sup>15</sup>, potendo permeare di sé ogni possibile attività di rilievo internazionale, sia quest'ultima posta in essere dallo Stato o dalla Regione. La conseguenza primaria di una interpretazione in chiave funzionale<sup>16</sup> all'esplicarsi delle finalità generali e degli indirizzi politici dello Stato è che la politica estera non sia a priori tipizzabile – (e ciò, a ben vedere, anche come conseguenza del suo essere un riflesso, sul piano esterno, dell'indirizzo politico governativo statale, nozione appunto che non trova una sua estrinsecazione in atti predeterminabili) – e non sia, sotto un profilo materiale almeno, facilmente distinguibile da ciò che costituisce "rapporti internazionali".

La Corte, invero, non rinnega una lettura in chiave funzionale della "politica estera", come rivela l'affermazione del punto 3.1 in diritto secondo cui quest'ultima «concerne l'attività internazionale dello Stato, unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità e al suo indirizzo». Da questa impostazione, però, non sembra far discendere l'idea che la tutela di tale dimensione debba essere necessariamente ed essenzialmente affidata a meccanismi di carattere procedurale i quali, pur lasciando impregiudicata la possibilità dello Stato di intervenire in materia internazionale anche su materie che, sul piano interno, sarebbero di competenza regionale, disciplinino le modalità in cui ciò avvenga<sup>17</sup>, evitando, così, facili compressioni del relativo potere estero regionale.

Al contrario, la Corte lascia intendere che la politica estera è suscettibile di avere un contenuto sostanziale ed oggettivo individuabile *a priori*, come se alcune sfere di attività dovessero per loro natura presumersi coesenziali alla politica estera. In particolare, la presunzione che alcuni ambiti materiali siano destinati per loro natura ad essere considerati parte integrante della politica estera sembra soprattutto fondarsi sulla circostanza che il legislatore ordinario abbia disposto in tal senso. Da tale premessa sembrerebbe discendere la rinuncia da parte della Corte a definire oggettivamente la sfera di attività della politica estera, rimettendosi «alla valutazione discrezionale del Parlamento il quale viene a disporre conseguentemente dei confini del potere estero regionale, nei consueti limiti – si può aggiungere della "ragionevolezza»<sup>18</sup>.

E, tuttavia, tale argomentazione rischia a parere di alcuni di determinare un sostanziale e sistematico svilimento dell'attività internazionale delle Regioni<sup>19</sup> attraverso una

<sup>15</sup> Ancora A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni.*, cit., 9.

<sup>16</sup> Sulla nozione e carattere delle materie "trasversali" in relazione all'elenco di cui all'art. 117, 2 c., Cost., vedi in dottrina G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 1236.

<sup>17</sup> Osserva P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, 2006, 71, «il problema non è tanto il «se» la politica estera dello Stato possa in qualche modo condizionare il potere estero, quanto piuttosto il «come» questi condizionamenti avvengono: in altre parole la questione centrale diviene quella degli strumenti interni attraverso i quali procede il coordinamento delle competenze di Stato e Regioni con riguardo alle relazioni internazionali».

<sup>18</sup> Così A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale – Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 160, sia pure in riferimento alla sentenza 56/1996 in cui la Corte si era pronunciata per l'illegittimità costituzionale di una legge della Valle d'Aosta in tema appunto di cooperazione allo sviluppo, proponendo un percorso argomentativo analogo a quello seguito poi nella sent. 211/2006 e in quella odierna qui commentata.

<sup>19</sup> Osserva a riguardo D. GIROTTI, *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2007, 84, in riferimento alla sentenza 211/2006, «In questa pronuncia il concetto di politica estera viene distinto rispetto al concetto di rapporti internazionali, e riferito alla "attività internazionale ed al suo indirizzo", espressione, questa, generica nella forma, ma idonea, nel caso determinato dalla Corte, ad attrarre tutto il settore della cooperazione allo sviluppo alla politica estera,

statalizzazione delle competenze regionali in virtù dell'azione internazionale dello Stato<sup>20</sup>. Infatti, la riconduzione al titolo di competenza "politica estera" della *integrale* disciplina di una data area materiale, potenzialmente in grado di riguardare materie di competenza regionale, come appunto la cooperazione allo sviluppo, dovrebbe essere operata previa attenta valutazione dei diversi interessi territoriali in gioco, motivando sulle ragioni che giustificano la totale "occupazione di campo" da parte del livello centrale.

In particolare, non dovrebbe ritenersi sufficiente la semplice autoqualifica operata dal legislatore statale di un dato ambito di attività a rilevanza internazionale come riferibile alla "politica estera" per ritenere *ipso facto* precluso l'intervento legislativo regionale nel settore in questione.

E' quanto, invece, fa la Corte costituzionale con riferimento alla cooperazione allo sviluppo e alla cooperazione internazionale. Detti ambiti materiali vengono riferiti, invero in maniera un po' apodittica alla politica estera nazionale, e ciò parrebbe per il solo fatto che così risulta esplicitamente stabilito dalla Legge n. 49 del 26-2-1987 il cui art. 1 dispone che «la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia [...]».

Ciò che ci sembra difettare nell'argomentazione della Corte è soprattutto un giudizio di proporzionalità che implicherebbe, in primo luogo, l'individuazione della portata dell'interesse a carattere unitario cui l'intervento legislativo nazionale vuole dare tutela e un successivo scrutinio volto ad accertare che gli strumenti di intervento siano congrui rispetto ad esso.

A sostegno di tale rilievo critico, è forse possibile ricordare la giurisprudenza della stessa Corte costituzionale in relazione ad altra materia definita come competenza trasversale, ossia la "tutela della concorrenza". Nella sent. 14/2004, la Corte, giungendo a ritenere che la tutela della concorrenza sia espressione che include anche una dimensione dinamica «che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare rapporti concorrenziali», osserva altresì che così interpretata detta materia «non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti»<sup>21</sup>, rischiando di vanificare lo schema di riparto dell'art 117 Cost. La Corte continua evidenziando che interventi promozionali dello Stato nel campo dell'economia sono giustificati nella misura in cui essi possiedano una «rilevanza macroeconomica» e «siano idonei ad incidere sull'equilibrio economico generale»<sup>22</sup>. Sebbene il legislatore abbia ampi margini di discrezionalità nello stabilire se un intervento abbia effetti sull'economia tali da trascendere l'ambito regionale, cionondimeno tali scelte, osserva la Corte, «non possono sottrarsi ad un controllo di costituzionalità diretto a verificare che i loro presupposti non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi»<sup>23</sup>.

Nella decisione 131/2008, qui commentata, la Corte non ha evidenziato quale fosse l'interesse unitario cui lo Stato doveva dare risposta, non ha operato alcuna mappatura dei possibili interessi regionali coinvolti in materia<sup>24</sup>, nonostante si sia notato che la materia

---

con l'effetto di irrigidire ulteriormente il riparto di competenze in danno degli enti territoriali».

<sup>20</sup> Come osservato da F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., 20-21 e, specificamente, in relazione alla sentenza 5671996 in tema di cooperazione allo sviluppo, p. 194, nota 127.

<sup>21</sup> Sent. 14/2004, punto 4 in diritto.

<sup>22</sup> Sent. 14/2004, punto 4 in diritto.

<sup>23</sup> Sent. 14/2004, punto 4.1 in diritto.

<sup>24</sup> A differenza della sent. 14/2004 in cui, ad esempio, la Corte ha riconosciuto alle Regioni uno spazio residuale per interventi calibrati sulla realtà produttiva regionale.

cooperazione internazionale incida su molteplici aree di interesse regionale<sup>25</sup> e, infine, non ha svolto nessuno scrutinio di proporzionalità tra obiettivi e mezzi impiegati.

In tal senso, a conferma che anche nella materia “cooperazione allo sviluppo” sussisterebbe una compresenza di interessi nazionali e regionali, va anche la stessa legge 49 del 1987, laddove riconosce la possibilità per le Regioni di avanzare proposte e di attuare attraverso proprie strutture le attività di cooperazione attraverso convenzioni con il Ministero degli Esteri. Per quanto tale disciplina risulti estremamente riduttiva rispetto al potenziale ruolo delle Regioni in materia, essa, tuttavia, potrebbe costituire il grimaldello per affermare la possibile sussistenza di una dimensione di interesse regionale nella materia *de qua* e giungere per questa via a una reinterpretazione dell’inciso che, tra l’altro, definisce la cooperazione allo sviluppo come componente integrante la politica estera dell’*Italia*, ossia, si potrebbe dire oggi, alla luce del nuovo art. 114 Cost., della Repubblica, e non già di un suo specifico componente territoriale quale lo Stato.

Ma è forse su un piano più generale che ci sembra si possano individuare le ragioni per superare la presunzione ricavata dall’inciso di cui sopra della Legge 49/1987.

Infatti, sebbene risulti consolidato l’utilizzo del criterio storico normativo<sup>26</sup> al fine di attribuire significato alle clausole di competenza di cui all’art. 117 Cost., tale opzione ermeneutica dovrebbe pur sempre operare verificando che il testo costituzionale, in particolare a seguito della riforma del Titolo V, non esprima un assetto degli interessi profondamente mutato.

In questo senso, allora, riprendendo le considerazioni iniziali quanto all’esistenza di un preorientamento assiologico con cui porsi in relazione alle diverse epifanie del cd. potere estero regionale, a noi pare che sia proprio nell’ottica di una rilettura del nuovo testo costituzionale quale esprime un *favor* ordinamentale nei confronti del potere estero regionale che poteva essere individuata la chiave per una interpretazione diversa e meno lesiva per gli interessi regionali dell’inciso di cui alla legge 49/1987.

Una rivisitazione in tal senso avrebbe dovuto indurre a individuare l’esatta portata di quelle ragioni unitarie così forti da precludere *in toto* ogni spazio di intervento alle Regioni. Avrebbe, in particolare, dovuto portare la Corte a interrogarsi se la salvaguardia degli indirizzi generali di politica estera rilevanti in materia di cooperazione internazionale non potesse essere garantita per il tramite di una procedura di carattere cooperativo o quanto meno evidenziare poiché tale rimedio fosse ritenuto insufficiente a soddisfare l’interesse unitario avanzato dal livello statale.

E tuttavia è proprio la svalutazione del momento concertativo, come chiave esplicativa della ricostruzione delle competenze Stato-Regioni nella materia dei rapporti internazionali, ad essere la principale debolezza del ragionamento della Corte.

Coerentemente, infatti, ad una lettura volta a dare consistenza oggettiva alla materia “politica estera”, la Corte respinge l’argomentazione avanzata dalla difesa della Regione Calabria con la quale si sosteneva che la compatibilità delle iniziative previste dalla legge regionale rispetto alla politica esterna nazionale potesse ritenersi salvaguardata dal richiamo esplicito, effettuato dall’art. 8, c. 7 della legge calabrese, ai meccanismi di raccordo di cui all’art. 6 della L. 131/2003 per effetto del quale il documento di programmazione triennale ed il piano operativo annuale della Regione sarebbero stati

---

<sup>25</sup> Sul punto, F. MARCELLI, *Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo*, in *Le Regioni*, 1996, 497, osservando che le attività in cui concretamente si sostanzia la cooperazione allo sviluppo (sviluppo agricolo, sistemazione del territorio, assistenza sanitaria, etc.) sono materie di competenza regionale. L’osservazione, svolta nel quadro costituzionale precedente la riforma costituzionale del 2001, sembra a maggior ragione applicabile oggi.

<sup>26</sup> Secondo cui il contenuto delle materie di cui all’art 117 Cost. andrebbe ricostruito tenendo presente il significato che le stesse avevano nel contesto della legislazione vigente al momento della loro approvazione. Vedi, in generale, A. D’ATENA, *Legge regionale*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1973, 994.

comunicati al Ministero degli Affari Esteri e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la verifica della compatibilità delle iniziative regionali con gli indirizzi di politica estera statale. Osserva, però, la Corte che le procedure di cui all'art. 6 della l. 131/03 devono ritenersi circoscritte al «limitato ambito della competenza concorrente in materia di relazioni internazionali delle Regioni» e pertanto non possono trovare applicazione ad iniziative che, come quella in esame, relativa alla cooperazione internazionale e allo sviluppo, ricadono nella sfera d'azione di materie riservate esclusivamente allo Stato. Inoltre, poiché la legge regionale configurerebbe un aggravio dell'attività degli apparati statali essa risulta costituzionalmente illegittima.

Un richiamo al principio concertativo, così come declinato dalla legge La Loggia, che viene dunque sbrigativamente accantonato dalla Corte e addirittura censurato, e ciò sul presupposto della sicura e automatica riconduzione di tutte le attività inerenti alla cooperazione internazionale all'alveo della materia politica estera.

Ciò premesso, volendo tentare di recuperare possibili indicazioni dalla sentenza qui in commento al fine di chiarire le modalità di riparto operato in materia di relazioni internazionali dal testo costituzionale, sembra innanzitutto condivisibile l'opzione di disgiungere in due nuclei semantici l'espressione rapporti internazionali e potere estero.

In questo senso, si ritiene di aderire a quella tesi che ritiene che i "rapporti internazionali", rispettivamente dello Stato (art. 117, c. 2, lett. a) e delle Regioni (art. 117, c. 3) designerebbero, più che una materia, una dimensione operativa, la proiezione cioè sul piano esterno delle rispettive competenze materiali quali risultano assegnate ai due livelli di governo dal testo costituzionale<sup>27</sup>.

In tale contesto ricostruttivo, la politica estera verrebbe ad avere, da un lato, una funzione di tenuta del sistema, dall'altro, di presupposto positivo di competenza per interventi del livello statale su aree materiali riservate alle Regioni, eliminando il pericolo di una troppo rigida predeterminazione degli spazi operativi.

Nel primo senso, essa opererebbe come limite negativo trasversale alla proiezione sul piano esterno dell'azione esterna delle Regioni nelle materie di loro competenza. Tale limite, dalla connotazione eminentemente politica, dovrebbe essere garantito attraverso meccanismi procedurali che consentano al livello statale di effettuare un controllo sull'incidenza delle attività internazionali regionali rispetto alla politica estera statale. In questo senso, la natura concorrente della materia "rapporti internazionali delle Regioni" deve essere correlata alla riserva statale della politica estera, così da consentire allo Stato l'emanazione di leggi statali dal carattere procedurale per la collaborazione in materia tra Stato e Regioni<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> In questo senso, vedi L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle province autonome*, in G. FALCON (cur.), cit., 134, la quale, in relazione alla materia "relazioni internazionali e con l'Unione europea delle Regioni", parla non «di una "materia" vera e propria (e quindi dotata di un suo precipuo ambito "materiale")», bensì di un modo peculiare di proiettare nello spazio le relative attribuzioni [...]; P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, cit., 71, che osserva come l'attribuzione costituzionale delle "relazioni internazionali" delle Regioni, piuttosto che essere concepita come materia tradizionale, può «essere descritt[a] come un modo di esercizio delle competenze regionali, ovviamente non privo di interferenze con le potestà legislative e amministrative, e tuttavia dotato di un proprio regime, che richiede necessariamente un coordinamento con la riserva statale sulla politica estera».

<sup>28</sup> Si ritiene inoltre di condividere la tesi di P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 568, secondo cui la competenza concorrente dello Stato in materia di rapporti internazionali della Regione e la riserva alla legge dello Stato della disciplina dei casi e delle forme nelle quali tali rapporti possono essere intrattenuti, ex art. 117, u.c. Cost., verrebbero sullo stesso oggetto, sicché la competenza concorrente dello Stato nelle relazioni internazionali della Regione va intesa come limitata alla definizione di principi di ordine procedurale relativi al concreto estrinsecarsi della dimensione esterna dell'attività regionale. Sulla valorizzazione del profilo procedurale vedi anche F. PALEMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 5, 719; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni*, cit., 8, T. GROPPPI, *Regioni e Unione Europea*, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., 158.

La riserva statale in materia di “politica estera” può però rappresentare lo strumento per legittimare l’intervento statale anche su ambiti che in ipotesi ricadrebbero, in tutto o in parte, nell’area di intervento regionale<sup>29</sup>. Questa impostazione, peraltro, non può tradursi in un facile strumento di compressione degli spazi di intervento regionali ad opera del livello statale, come sarebbe se lo Stato potesse volta per volta definire una materia non solo come potenzialmente rilevante per la politica estera ma come “politica estera” in se stessa. Per evitare ciò, pare almeno opportuno che il relativo giudizio di costituzionalità dell’intervento statale sia improntato a uno scrutinio di stretta ragionevolezza e proporzionalità che sappia rendere conto del perché nel dato settore le esigenze unitarie siano di tale portata da non consentire spazio alcuno all’estrinsecarsi dell’intervento regionale. Ciò perlomeno fino a quando non si decida di rafforzare, con interventi di diritto positivo e secondo una prospettiva ampiamente presente nel panorama comparato<sup>30</sup>, il

---

<sup>29</sup> Sul fatto che la riserva della “politica estera” allo Stato possa costituire un fondamento di competenza per interventi statali di carattere internazionale che ricadano su ambiti altrimenti riservati alle Regioni, vedi ancora A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e “potere estero” delle regioni*, cit., 9, osservando: «D’altro canto, a riprova della eventualità di accordi conclusi dallo Stato sui campi materiali rimessi alla disciplina della regione, può essere richiamata la formula che assegna in via esclusiva allo Stato stesso, in uno con la disciplina delle sue proprie relazioni internazionali, la determinazione della politica estera, i cui effetti possono irradiarsi, come si sa, per qualunque materia». Analogamente anche P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario delle Regioni*, cit, 564, P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, cit., 71.

<sup>30</sup> Per quanto riguarda la Germania, a parte la partecipazione del *Bundesrat* alla definizione degli atti rilevanti in materia internazionale, è da osservare che la disposizione contenuta nell’art. 32, c. 3, L.F., secondo la quale i *Länder* possono stipulare, nei limiti della propria competenza legislativa, Trattati con gli Stati esteri, col consenso del Governo federale, è stata interpretata dai *Länder* stessi nel senso che il *treaty making power* nelle materie di loro competenza esclusiva fosse ad essi esclusivamente riservato. Per contro, il *Bund* riteneva che si trattava di un potere concorrente per cui alla federazione non era preclusa la possibilità di concludere accordi internazionali in materia riservata ai *Länder*. A dirimere la controversia, è intervenuto l’Accordo di Lindau del 1957, col quale i *Länder* hanno riconosciuto alla federazione la competenza a concludere trattati internazionali anche nelle materie di competenza dei *Länder* ma garantendosi una partecipazione sin dalle prime fasi della negoziazione alla conclusione dei Trattati al fine di esprimere un consenso unanime al vincolo definitivo di diritto internazionale. Sul punto vedi A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, 2008, 160.

In Belgio, come noto, l’art. 167, § 3, Cost. attribuisce alle Regioni e Comunità il diritto di stipulare Trattati internazionali nelle materie di loro competenza. Sono tuttavia frequenti i casi di Trattati misti, ovvero sia di accordi che intervengono su materie rispetto le quali più livelli territoriali hanno in astratto la competenza. La materia è attualmente retta da un accordo di cooperazione sottoscritto l’8 marzo 1994 dall’autorità federale, dalle Regioni e dalle Comunità. L’attribuzione della natura “mista” ad un determinato Trattato spetta alla sopra citata Conferenza interministeriale che viene obbligatoriamente adita dal governo federale una volta che vi sia una richiesta in tal senso rivolta da parte di una Regione o di una Comunità. Una volta che la conferenza interministeriale abbia convenuto di attribuire la qualifica di “misto” al Trattato che si intende sottoscrivere, le varie parti sono considerate in modo paritario in relazione alla negoziazione del Trattato, operando sotto il coordinamento del ministro degli Esteri. La firma del Trattato misto può avvenire secondo più modalità: attraverso una firma congiunta di tutte le parti, attraverso la sola firma del ministro degli Esteri, precisando esplicitamente che essa vincola anche le entità federate belghe, oppure senza menzione nel trattato delle obbligazioni assunte da regioni e comunità. Tale vincolo verrà espresso attraverso apposita dichiarazione annessa al trattato. La ratifica di tali Trattati spetta al Re. In argomento vedi M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, 2005, 1038 ss; Y. LEJEUNE, *Le droit fédéral belge des relations internationales*, in *Rev gen. droit int. pubbl.*, 1994, 577 ss.

Infine, in Svizzera, la Legge federale concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione, del 22 dicembre 1999, prevede un generalizzato obbligo di informazione e consultazione dei Cantoni sia per gli orientamenti generali di politica estera, sia per la conclusione di Trattati internazionali, ogniqualvolta questi tocchino competenze dei Cantoni o «i loro interessi essenziali. Sebbene, l’art. 1, c. 3, ponga il principio secondo cui la partecipazione dei Cantoni non debba pregiudicare la capacità d’azione della confederazione in politica estera, d’altra parte l’art. 4, c. 3 stabilisce che qualora siano implicate le competenze dei Cantoni, i pareri di questi ultimi vengano particolarmente considerati, dovendo il Consiglio Federale comunicare le ragioni per cui si ritiene di scostarsi da essi. Vedi A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, cit., 238.

meccanismo cooperativo tra Stato e Regioni ogniqualvolta le decisioni centrali relative alla politica estera abbiano a interessare materie di rilevanza regionale<sup>31</sup>.

4. Vorremmo infine interrogarci su talune possibili implicazioni conseguenti alla lettura, data dalla Corte nella sentenza qui commentata, della clausola “politica estera”. In particolare, gli interrogativi riguardano la legittimità e, a monte, la stessa possibile conclusione da parte delle Regioni di intese regionali con altri enti territoriali vicini – o di accordi con Stati finitimi – aventi ad oggetto l’istituzione di organismi in grado di porre in essere in modo sistematico e continuato attività di cooperazione transfrontaliera. Tali organismi, spesso definiti in modo atecnico Euroregioni, hanno la pretesa di porsi come stabile luogo di concertazione tra aree aventi interessi in comune e possono conoscere un diverso grado di formalizzazione che va dal *soft law* a forme che rinviano al diritto privato o a vere strutture dotate di poteri amministrativi e di gestione autonoma di risorse<sup>32</sup>.

Nel contesto della cooperazione transfrontaliera è opportuno ricordare come l’Italia abbia ratificato e dato esecuzione alla Convenzione quadro di Madrid del 1980 con la legge n. 948 del 1984, ma non abbia tuttavia ancora ratificato il primo protocollo addizionale, documento con cui si attribuisce un generalizzato *jus contrahendi* agli enti locali in materia di cooperazione transfrontaliera e soprattutto viene prevista un’apposita disciplina degli organismi destinati alla cooperazione transfrontaliera.

A seguito della riforma del Titolo V parte della dottrina ha suggerito che la previsione del 9 c. dell’art. 117 Cost., così come attuato dalla legge 131/2003, rappresenterebbe una via alternativa per l’istituzione di simili organismi di cooperazione transfrontaliera<sup>33</sup>,

<sup>31</sup> Il punto è ampiamente sottolineato in dottrina. Osserva P. CARETTI, *Potere estero e “ruolo comunitario” delle Regioni*, cit., 565, che se da una parte non si può negare, in virtù della riserva della politica estera allo Stato, la possibilità per quest’ultimo di intervenire con accordi internazionali su materie di competenza regionale, dall’altra, ciò dovrebbe avvenire alla luce del principio di leale collaborazione. Esso assumerebbe un duplice significato: «da un lato dovrebbe comportare il diritto del soggetto titolare di competenze territorialmente definite alle decisioni assunte al livello di governo statale e destinate ad incidere sull’esercizio delle competenze del primo, dall’altro dovrebbe comportare il riconoscimento dei limiti reciproci che il previsto concorso comporta per entrambi i soggetti».

Rileva la mancanza nella riforma del 2001 «di qualunque garanzia costituzionale di un coinvolgimento regionale nelle decisioni centrali relative alla politica estera, anche nelle ipotesi in cui queste abbiano a ripercuotersi particolarmente sul territorio di una Regione o coinvolgano competenze regionali residuali», P. GIANGASPERO, osservando altresì che «un coinvolgimento delle autonomie regionali in talune determinazioni relative alla politica estera non soltanto sarebbe idoneo a garantire che attraverso le richiamate “leggi procedurali” non si verificino compressioni eccessive delle competenze regionali, ma sembra essere – anche in una prospettiva di diritto comparato – tutto sommato il modo più diffuso e più efficiente per aumentare il peso effettivo delle Regioni nella conduzione delle relazioni esterne allo Stato.

<sup>32</sup> In argomento, M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all’Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, 4, 697 ss.; nonché S. BARTOLE, *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*, in *Le Regioni*, 2005, 6, 1052.

<sup>33</sup> In questo senso, si veda D. FLORENZANO, *Gli atti pattizi delle Regioni italiane nell’ambito delle attività di cooperazione transfrontaliera alla luce del rinnovato quadro costituzionale*, in *D.p.c.e.*, 2004, II, 687, il quale, pur non negando che la legge n. 948 del 1984 possa ritenersi *lex specialis* rispetto alla cooperazione transfrontaliera, ciononostante sembra ritenere che essa non possa rappresentare l’unica fonte di disciplina della materia *de qua*, affiancandosi essa alla via prevista dall’art 117, c. 9, Cost., come implementato dalla l. 131/2003. Tale Autore fonda questa sua ricostruzione osservando che, a sostenere diversamente, si determinerebbe una situazione di incompatibilità con il nuovo quadro costituzionale – dovendosi ritenere che la cooperazione transfrontaliera rientri pienamente nella materia “rapporti internazionali delle Regioni” – nonché con lo spirito della Convenzione quadro, che non avrebbe «alcuna pretesa di assorbire e regolare ogni attività di cooperazione transfrontaliera, tanto ciò è vero che ha espressamente previsto la salvezza di qualsivoglia altra iniziativa (art. 3 Convenzione)». Convenzione che, aggiungiamo noi, seppur a basso contenuto precettivo, pone esplicitamente in capo agli Stati contraenti un obbligo di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera (art. 1), obbligo che sembrerebbe essere contraddetto se non si applicasse la disciplina più favorevole della l. 121/2003 anche alla cooperazione transfrontaliera.

Inoltre, fermo restando che la legge n. 948 del 1984 è destinata ad applicarsi alla sola cooperazione transfrontaliera, rimarrebbe da interrogarsi sulla disciplina applicabile alla cooperazione interterritoriale, che

sembrando rendere possibile per molti aspetti un superamento delle strettoie previste dalla legge di esecuzione della Convenzione quadro di Madrid<sup>34</sup> e della mancata ratifica del primo Protocollo addizionale.

E' da chiedersi, tuttavia, se la sentenza della Corte qui commentata e il suo precedente del 2006 non abbiano in realtà reso tale strada impercorribile. Intendiamo riferirci, in particolare, all'inciso secondo cui «mentre i rapporti internazionali sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la politica estera concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerato in rapporto alle sue finalità e al suo indirizzo». Tale rilievo, soprattutto se letto alla luce dell'osservazione fatta dalla Corte poco sopra secondo cui la dicotomia concettuale tra "rapporti internazionali" e "politica estera" non si ritrova in relazione alla competenza concorrente dei rapporti internazionali delle Regioni, induce a chiedersi se la Corte abbia inteso con ciò negare che l'attività di carattere esterno delle Regioni possa presentare un indirizzo unitario e sistematico. Ciò farebbe sì che la stessa istituzione di organismi di cooperazione transfrontaliera, a causa della natura sistematica e prolungata nel tempo delle attività da questi poste in essere, sarebbe di fatto preclusa, potendosi potenzialmente incidere sugli orientamenti della politica estera statale

A complicare, tuttavia, il quadro in esame vi è il dato rappresentato dall'ordinamento comunitario. Infatti, nell'ambito delle politiche di coesione economica e sociale, si sono finanziati progetti inerenti la cooperazione transfrontaliera e previsti specifici organismi di cooperazione territoriale transnazionale<sup>35</sup>. Da ultimo, merita sottolineare l'approvazione del Regolamento n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), organismo che ha come compito quello di attuare i programmi o progetti di cooperazione territoriale finanziati dall'Unione<sup>36</sup>.

La Corte costituzionale sembra aver preso atto di tale dimensione comunitaria.

---

designa, secondo la definizione data dal II Protocollo alla Convenzione quadro di Madrid, non sottoscritto dall'Italia, le relazioni tra enti territoriali di due o più Stati contraenti la Convenzione quadro di Madrid diverse da quelle a carattere transfrontaliero. Se si facessero rientrare tali attività cooperative nell'ambito di applicazione dell'art. 6 della legge 131/2003, si determinerebbe la concreta possibilità di una disparità di trattamento normativo tra situazioni, quali la cooperazione transfrontaliera e quella interterritoriale, che sia nel contesto del diritto convenzionale europeo, sia in quello comunitario (si consideri, a titolo d'esempio, che il recente Gruppo europeo di cooperazione territoriale ha l'obiettivo, secondo l'art. 1, c. 1 del reg. 1082/2006 di facilitare e promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e/ interregionale) sono via via ritenute assimilabili. Ne deriverebbe, pertanto, a titolo d'esempio esplicativo, che la Regione Veneto, a differenza del Friuli Venezia-Giulia, potrebbe intraprendere attività di cooperazione interterritoriale con le amministrazioni locali di Slovenia e Croazia, ex art. 6 legge 131/2003, non dovendo sottostare, al pari del Friuli Venezia-Giulia alla previa conclusione dell'accordo internazionale di copertura tra Italia e Slovenia e/o Italia/Croazia, secondo quanto previsto dalla L. 948 del 1984, di esecuzione della Convenzione di Madrid.

<sup>34</sup> La quale, come noto, subordina la possibilità per gli enti territoriali italiani, tra cui anche le Regioni, di avviare progetti di cooperazione transfrontaliera con enti territoriali di altri Stati confinanti, alla previa conclusione di un accordo di copertura dell'Italia con lo Stato interessato. Detto accordo di copertura deve indicare le materie che possono formare oggetto degli accordi ed intese conclusi dagli enti territoriali. Inoltre, gli enti territoriali italiani abilitati alla conclusione di tali intese sono solo quelli collocati in una fascia territoriale di 25 km dalla frontiera.. Accordi di copertura sono in vigore con l'Austria, accordo ratificato dall'Italia con l. 8 marzo 1995, n. 76; con la Francia, Accordo di Roma del 26 novembre 1993, eseguito con legge 5 luglio 1995, n. 303; con la Svizzera, Accordo di Berna, del 24 febbraio 1993. Detti accordi, tuttavia, legittimano gli enti territoriali italiani a concludere accordi e intese, ma in nessuno è prevista la possibilità di istituire organismi stabili di cooperazione transfrontaliera, sul modello, invece seguito da altri accordi internazionali. Si veda a titolo d'esempio l'Accordo di Karlsruhe, concluso tra Francia, Germania, Lussemburgo, Svizzera il 23 gennaio 1996, contenente la disciplina del *Groupement local de coopération transfrontalière*.

<sup>35</sup> Su cui vedi G. MAFFEO, *La cooperazione regionale transfrontaliera*, in F. MARCELLI (cur.), *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, 1998, 267 ss.

<sup>36</sup> Su cui M. PERTILE, *Il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Diritto del commercio internazionale: pratica internazionale e diritto interno*, 2005, 117 ss.

Nella sentenza n. 258/2004, pronunciandosi sul ricorso per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni promosso dal Governo nei confronti della Provincia Autonoma di Bolzano e delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto, avente ad oggetto l'istituzione di un organismo comune per la cooperazione transnazionale tra le Regioni italiane e quelle austriache, ritenuto lesivo della riserva costituzionale allo Stato della politica estera, la Corte costituzionale ha ritenuto in parte inammissibile, in parte infondato il ricorso. La Consulta ha osservato in proposito: «quanto infine alla pretesa violazione delle attribuzioni costituzionali dello Stato che sarebbe derivata dalla creazione di organismi comuni tra le Regioni italiane e quelle austriache (*ciò che potrebbe influire per un tempo indeterminato su indirizzi di politica estera riservata allo Stato*), va detto che [...] gli uffici e gli organi istituiti con l'accordo in questione sono previsti direttamente come obbligatori dalla fonte comunitaria derivata [...]. Nessuna interferenza è quindi neppure astrattamente configurabile nel caso in esame tra accordi del tipo di quello censurato dal Governo e la politica estera nazionale, che resta di competenza dello Stato e che non viene vulnerata dalla predisposizione degli organismi anche transfrontalieri *di esecuzione di precisi obblighi comunitari, sempre che tali accordi non esorbitino dall'ambito definito dai programmi di cooperazione*» (corsivo aggiunto)<sup>37</sup>.

Come lasciano intuire alcuni incisi della Corte, sembra effettivamente che l'istituzione di organismi comuni per la cooperazione transfrontaliera sia, a causa del carattere sistematico e duraturo delle attività poste in essere nel loro contesto, potenzialmente lesiva della riserva allo Stato della "politica estera". In questo senso, dunque, la sent. 258/2004 sembra rappresentare un preludio della giurisprudenza n. 211 del 2006 e di quella odierna, laddove si lascia intendere che la "politica estera" venga coinvolta ogniqualvolta i rapporti internazionali acquisiscano un carattere prolungato nel tempo e sistematico. E, tuttavia, la circostanza che la relativa fonte di disciplina del suddetto organismo fosse contenuta in un atto comunitario è ritenuto elemento sufficiente per ritenere che nessuna interferenza con la riserva statale della politica estera sia ravvisabile. Sembrerebbe così confermarsi una lettura in base alla quale la legittimità di tali organismi di cooperazione dipenderebbe dai diversi presupposti di legittimazione normativa: laddove questa si fondi sulla fonte comunitaria, l'istituzione di tali organismi, nella misura almeno in cui le loro attività non eccedano le aree d'azione delineate dai programmi comunitari, non configurerebbe alcuna lesione della politica estera nazionale.

Detta impostazione, che sembra confermare le osservazioni svolte dalla dottrina, sia pure su un piano più generale, in ordine alla distinzione sempre più marcata tra la dimensione per così dire internazionale della Regione rispetto a quella comunitaria<sup>38</sup>, sembrerebbe lasciare intendere che ciò che ricade nel cono d'ombra del diritto comunitario sia per ciò stesso "altro" dalla politica estera.

Tale ricostruzione potrebbe, tuttavia, presentare delle incongruenze, soprattutto alla luce delle recenti innovazioni legislative comunitarie rappresentate dall'istituzione del suddetto GECT.

E' infatti da evidenziare che l'organismo attorno cui verteva la sentenza n. 258/04 della Corte trovava la sua fonte e disciplina in un complesso sistema che prevedeva, accanto alla disciplina normativa, dettata dall'allora Reg. 1260/1999 recante disposizioni generali sui fondi strutturali, anche un procedimento di carattere programmatico piuttosto complesso che contemplava, secondo un modello che peraltro si ritrova anche nella odierna disciplina dei fondi strutturali comunitari, la compartecipazione della Commissione, dello Stato italiano e delle Regioni. L'organismo in questione, insomma, era strettamente

<sup>37</sup> Sent. 258/2004, punto 10 del considerato in diritto.

<sup>38</sup> Come ampiamente rilevato in dottrina, tra gli altri da P. CARETTI, *Potere estero e "ruolo comunitario" delle Regioni*, cit., 555 ss; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 13, che parla di "soggettività comunitaria di Regioni e Province autonome".

finalizzato a dare attuazione a programmi comunitari di cooperazione transfrontaliera per la cui definizione vi era stata una preventiva concertazione con le autorità statali e regionali, oltre che comunitarie.

Ben altro contesto sembrerebbe invece caratterizzare la figura del GECT.

Sebbene, infatti, l'art. 7, c. 3 del Reg. n. 1082/2006 stabilisca che «i compiti del GECT si limitano essenzialmente all'attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità», il capoverso successivo prevede, tuttavia, che il GECT «può realizzare altre azioni specifiche di cooperazione territoriale tra i loro membri [...] con o senza contributo finanziario della Comunità»<sup>39</sup>. Ciò consentirebbe pertanto al GECT di porre in essere attività di promozione della cooperazione territoriale anche al di là del quadro della programmazione prevista nel contesto della disciplina dei fondi strutturali e dunque della concertazione con il livello centrale.

Ed è proprio alla luce di tale maggiore ampiezza operativa del GECT – la cui delimitazione è rimessa, oltre che al regolamento comunitario in questione, anche a una convenzione e uno statuto conclusi tra i potenziali membri del GECT stesso – che sembra giustificarsi l'art. 4 .c. 3, secondo cui la partecipazione ad un GECT da parte di un potenziale membro è subordinata al consenso dello Stato membro interessato, previa verifica che la suddetta partecipazione sia conforme al Regolamento, alla legislazione nazionale o che la stessa non sia giustificata da ragioni di interesse pubblico e di ordine pubblico. Il rifiuto in tal caso è motivato e viene comunque previsto il ricorso ad un organo giurisdizionale per risolvere la controversia.

Sebbene siano molti i dubbi circa l'effettiva portata giuridica del regolamento in questione<sup>40</sup>, anche in considerazione del fatto che per la sua attivazione rimane comunque imprescindibile l'adozione di appositi atti normativi nazionali, alla luce delle disposizioni richiamate sembrerebbe comunque emergere la preoccupazione da parte delle istituzioni comunitarie di individuare dei meccanismi che consentano di salvaguardare gli interessi nazionali degli Stati membri e ciò come contropartita alla previsione di uno strumento agile per realizzare le aspirazioni a carattere esterno degli enti territoriali. Un'indicazione, quella proveniente dall'ambito comunitario, che punta ancora una volta a strumenti di carattere procedurale per risolvere il potenziale conflitto.

Il tentativo, quindi, di distinguere il piano comunitario da quello internazionale, perlomeno in relazione allo specifico aspetto degli organismi di cooperazione transfrontaliera, potrebbe rivelarsi per il futuro poco sostenibile, almeno nella misura in cui il regolamento comunitario pare prospettare uno strumento potenzialmente in grado di operare anche al di fuori del contesto legato alle politiche dei fondi strutturali e riconoscere, proprio per questo, una possibile interferenza tra interessi unitari, riconducibili alla politica estera nazionale, e proiezione sul piano esterno dell'autonomia degli enti territoriali.

---

<sup>39</sup> L'art. 7, c. 3 del Reg. 1082/2006 prevede anche che gli Stati membri possano limitare i compiti che i GECT possono svolgere senza un contributo finanziario della Comunità. Questi, però, devono pur sempre ricomprendere le attività di cooperazione di cui all'art. 6 del Reg. 1080/2006.

<sup>40</sup> Secondo M. PERTILE, *Il Gect: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, cit., in part. 140-141, il Regolamento relativo al GECT non avrebbe di per sé effetti abilitanti in capo agli enti territoriali degli Stati membri, i quali, dunque, non potrebbero istituire o partecipare un GECT se il proprio ordinamento nazionale non prevede esplicitamente una competenza in tal senso. L'interpretazione si basa sulla base giuridica prescelta per il Regolamento comunitario – l'art 159.3 TCE – e sul principio per cui l'assetto delle competenze interne degli Stati membri sarebbe un dominio a questi riservato. Conseguentemente, se il Regolamento venisse inteso come diretto a offrire agli enti territoriali uno strumento direttamente da questi utilizzabile per finalità di cooperazione transfrontaliera, a prescindere da specifiche discipline abilitanti presenti nei rispettivi Stati d'appartenenza, il Regolamento si dovrebbe ritenere *ultra vires*. Se detta lettura dovesse rivelarsi corretta, posto che il nostro ordinamento non ammette esplicitamente in capo alle Regioni la possibilità di istituzionalizzare, mediante organismi, la cooperazione transfrontaliera si dovrebbe ritenere che la portata innovatrice del Regolamento in questione sia, in relazione al nostro ordinamento, pressoché nulla.

Ciò potrebbe indurre la Corte a rivedere una lettura della materia “politica estera” come sostanzialmente precludente l’istituzione degli organismi di cooperazione transfrontaliera qualora al di fuori della cornice normativa comunitaria, e magari accogliere le indicazioni, derivanti anche dall’ordinamento comunitario, che suggeriscono come il modello procedurale possa essere, anche nel settore in esame, la via maestra per garantire gli interessi unitari nazionali.

A questa conclusione ci sembra si possa giungere anche volendo comunque mantenere distinte la dimensione comunitaria regionale da quella più propriamente internazionale. Pare innegabile, infatti, che, anche a volerne sottolineare gli elementi differenzianti, le due aree non possano ritenersi rigidamente separate ma, al contrario, anche considerando il profilo storico in cui si sono sviluppate, caratterizzate da uno stretto rapporto di reciproca influenza in termini di soluzioni istituzionali<sup>41</sup>, influenza che per il futuro potrebbe auspicabilmente riguardare anche il profilo qui considerato degli organismi di cooperazione territoriale e dell’interpretazione restrittiva, quanto alla loro legittima attivazione da parte delle Regioni, che parrebbe desumersi dalle indicazioni della Corte.

---

<sup>41</sup> Vedi F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., 6/7.