

**Stato, Regioni e Corte:
dialogo tra sordi sulla cooperazione allo sviluppo?**

di Francesco Palermo *
(4 settembre 2008)

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

1. Esiste un margine d'azione per le Regioni in materia di cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo? Com'è noto, il novellato art. 117 cost. non menziona la materia, ma la relativa legge statale (di molto precedente la revisione costituzionale) la definisce «parte integrante della politica estera italiana»¹ e si limita a prevedere un ruolo insignificante delle Regioni sul punto². Il contenzioso tra Stato e Regioni in tema di cooperazione internazionale è in forte aumento dopo la riforma del titolo V³, e la sentenza in commento è solo l'ultimo atto di una vicenda che sembra destinata ad occupare la Corte ancora a lungo⁴. Pare infatti di assistere al classico dialogo tra sordi, in cui Stato, Regioni e Corte costituzionale vanno ciascuno per la propria strada, in un quadro concettuale e normativo non privo di incongruenze.

Dopo la riforma del titolo V, quasi tutte le Regioni si sono dotate di (nuove) leggi sulla cooperazione internazionale, variamente denominate e variamente estese, ma tutte basate essenzialmente sul medesimo presupposto: se «è vero che la cooperazione allo sviluppo ricade anche nella

¹ Art. 1 c. 1 l. 49/1987 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo). L'art. 3 della medesima legge precisa inoltre che «la politica della cooperazione allo sviluppo è competenza del Ministro degli affari esteri», che è anche il titolare esclusivo della funzione di promuovere e coordinare ogni iniziativa in materia (art. 5).

² La legge riconosce un limitato ruolo di proposta ed attuazione in capo a Regioni ed enti locali. Più precisamente, prevede la possibilità che le Regioni e gli enti locali possano avanzare proposte (art. 2 c. 5) e che le Regioni nominino propri rappresentanti nel Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo (art. 8 c. 1 lett. d). Cfr. M.C. LAURÀ, G. MAFFEO, F. MARCELLI, *Cooperazione decentrata e ruolo delle regioni*, in F. MARCELLI (cur.), *Le regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano 1998, 267 ss.

³ Cfr. negli ultimi anni in part. l'ord. 243/2004 e le sentt. 360/2005, 211/2006, 131/2008.

⁴ Cfr. già F. MARCELLI, *Le regioni e la cooperazione allo sviluppo*, in questa *Rivista* 1996, 493 ss.

“politica estera” nazionale, ciò non esclude che, alla luce del mutato quadro costituzionale, essa costituisca una delle modalità attraverso cui si può esprimere il potere estero delle Regioni e che queste ultime siano competenti a disciplinare, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, forme di cooperazione allo sviluppo sostenute con proprie risorse. Possono, quindi, coesistere iniziative di cooperazione promosse e realizzate dallo Stato ed iniziative promosse e realizzate dalla Regione, purché la disciplina di queste ultime, concernendo rapporti internazionali, sia rispettosa dei principi fondamentali posti dal legislatore statale e degli indirizzi di politica estera nazionale»⁵.

Per parte sua, il Governo generalmente ritiene che il potere estero regionale si esaurisca negli accordi e nelle intese che le Regioni possono concludere ai sensi dell'art. 117 u.c. Cost., secondo le procedure di cui all'art. 6 della legge attuativa 131/2003; ogni attività di cooperazione internazionale delle Regioni esprime invece necessariamente ed inevitabilmente una linea politica ed è perciò di per sé lesiva della riserva statale della politica estera⁶. Per il Governo non si tratta di verificare la compatibilità delle attività regionali con gli indirizzi di politica estera, perché ogni attività regionale è illegittima di per sé. In quanto dominus assoluto della politica estera, il Governo tende così di regola ad impugnare le leggi regionali sulla cooperazione⁷, ottenendo normalmente l'accoglimento almeno parziale delle questioni di legittimità costituzionale⁸.

⁵ Così la sent. 285/2008, punto 3 in fatto.

⁶ Posizione assai chiaramente espressa nel punto 1.1. in fatto della sentenza in commento (a sua volta analogo alle prospettazioni governative nei casi decisi in precedenza): «ad avviso del ricorrente, la Regione [...] con il prevedere [...] iniziative di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale rivolte primariamente ai Paesi in via di sviluppo e ai Paesi in via di Transizione e che la Regione opera attuando iniziative proprie [...], ha legiferato – oltre che nella materia della cooperazione decentrata – anche e direttamente in quella della cooperazione allo sviluppo, attinente alla cooperazione internazionale quale parte integrante della politica estera dell'Italia, e dunque, in un campo di competenza esclusiva dello Stato».

⁷ Ricorso che a sua volta pare tendenzialmente basato su mere considerazioni politiche. Non è dato di leggere altrimenti la scelta del Governo di impugnare alcune leggi regionali (ad es. Emilia-Romagna, Marche, Provincia di Trento, Calabria, Valle d'Aosta) e di non ritenerne problematiche altre dal contenuto analogo.

⁸ Tra i precedenti citati, l'unico caso di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale di una legge regionale ha riguardato la legge dell'Emilia-Romagna (sent. 360/2005).

Questo anche perché l'arbitro della contesa, la Corte costituzionale, continua a muoversi lungo le sue consolidate traiettorie interpretative: in tema di sopravvivenza del diritto statale precedente al nuovo titolo V (non ponendosi neppure in via ipotetica il problema dell'adeguatezza della legge statale del 1987 rispetto al nuovo quadro costituzionale), in tema di distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni (avallando nella sostanza la posizione dello Stato che stabilisce – con una legge precedente la revisione costituzionale – che la cooperazione allo sviluppo rientra nella politica estera ed è quindi di sua esclusiva competenza)⁹, ed in ambito interpretativo (coerentemente entrando nel merito delle singole attività regionali previste nella legislazione impugnata, valutando se e in che modo queste siano idonee nel concreto a determinare indirizzi di politica estera)¹⁰.

In questa sorta di triplo monologo, un punto sembra accomunare le parti in causa: in materia di cooperazione allo sviluppo tutti richiamano i principi in tema di potere estero regionale tout court. Le Regioni per affermare l'implicita necessità di un loro ruolo sul punto; lo Stato per sottolineare la distinzione tra attività internazionali e politica estera, ribadire il principio incontestato della responsabilità indivisa sulla stessa e, indirettamente, per affermare la sua illimitata prerogativa nel definire ciò in cui essa concretamente si sostanzia; e la Corte per confermare il suo compito di analizzare la reale portata di ciascuna attività regionale sul punto alla luce dell'idoneità ad incidere sulla politica estera dello Stato.

2. La Corte, nel corretto intento di mantenere la coerenza con i propri precedenti su questioni strutturali quali l'impatto del titolo V sui rapporti Stato-Regioni e il proprio ruolo di decisore del caso concreto, probabilmente non

⁹ Anzi, nella sentenza in commento la Corte ignora completamente, nell'argomentazione in diritto, il richiamo operato dalla Regione resistente al «novellato titolo V, che ha rafforzato le competenze regionali nella materia in esame attraverso le previsioni contenute nei commi terzo e nono dell'art. 117» (punto 3 in fatto). Rispetto ai precedenti in materia, nel caso di specie questo punto risalta particolarmente nell'argomentazione della difesa regionale.

¹⁰ Come ricordato (*supra*, n. 8), in quasi tutti i casi la Corte ha accolto le argomentazioni governative, ma in almeno un caso la legge regionale è stata ritenuta non in contrasto col riparto delle competenze previste in Costituzione (sent. 360/2005), e in diversi casi (tra cui quello in commento) la Corte ha accolto alcune delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dal Governo e ne ha dichiarate non fondate altre (v. sent. 285/2008, punto 3.7. in diritto).

potrebbe fare altrimenti. Sembra tuttavia dimenticare due aspetti importanti: da un lato l'inanità del suo sforzo di valutare in astratto il contenuto concreto della politica estera rispetto alle singole attività regionali, difettando di strumenti interpretativi per farlo e finendo necessariamente per avallare le posizioni del Governo¹¹; dall'altro la sostanziale differenza tra il potere estero regionale tout court e la cooperazione allo sviluppo, per la presenza di una legge statale sulla seconda che rende impossibile la creazione in via pretoria di margini d'azione regionale come avvenuto in passato in tema di potere estero.

Le analogie col potere estero regionale sono molte, sia tematiche (si tratta di attività all'estero delle Regioni), sia argomentative. Lo Stato sembra infatti ancora una volta indifferente a quello che potrebbe definirsi il "paradosso di Condorelli" (come prospettato da questo Autore già all'inizio degli anni '70)¹²: la negazione di qualunque proiezione internazionale dell'autonomia regionale soffoca tale autonomia anche sul piano interno, perché all'internazionalizzazione di molte materie fa corrispondere un accentramento generalizzato in capo allo Stato del potere di disciplinarle. Un *quantum* di dimensione internazionale è dunque caratteristica intrinseca ed ineliminabile dell'autonomia regionale¹³. Per questo motivo, le Regioni affermano la necessità di riconoscere una proiezione esterna delle proprie competenze. La Corte, prima e dopo la revisione costituzionale, continua a ribadire le «linee fondamentali già enunciate in passato: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale»¹⁴.

¹¹ V. in part. sentt. 243/2004, 360/2005, 211/2006, 131/2008.

¹² L. CONDORELLI, *Le Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di «rapporti internazionali»*, in *Politica del diritto*, 1973, 224 ss.

¹³ Per ampie considerazioni sul punto sia consentito il rinvio a F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, Padova 1999.

¹⁴ Così la Corte nella sent. 387/2005 (punto 3 in diritto).

Com'è noto, a partire dal 1987¹⁵, la Corte ha edificato un sistema complessivamente coerente per garantire alle Regioni la possibilità (che è una necessità) di svolgere attività internazionali, nel rispetto del potere statale di controllo. Il tutto attraverso la definizione di un quadro procedurale che prevede essenzialmente la necessità per le Regioni di portare a conoscenza del Governo tutte le iniziative di rilievo internazionale¹⁶ e la possibilità per il Governo di bloccarle per contrasto con le linee di politica estera statale. Un sistema che, sintetizzando al massimo, si può riassumere nella formula "tutto è permesso alle Regioni col consenso dello Stato, nulla senza"¹⁷.

Questo stesso ragionamento la Corte sembra voler applicare alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, che in effetti sono destinate ad estrinsecarsi attraverso accordi (e intese) con Stati (e loro enti territoriali) destinatari degli aiuti. Fin qui tutto bene. Ma poi la Corte abbandona l'analogia, quasi si accorgesse improvvisamente della presenza di una legge statale in tema di cooperazione che chiude ogni spiraglio all'azione regionale.

3. La pronuncia in commento conferma questa linea giurisprudenziale. Il caso di specie è relativo alla questione di legittimità costituzionale di diverse

¹⁵ In part. con la sent. 179/1987, che può ritenersi il *leading case* in materia, su cui P. CARETTI, *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del «potere estero» dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1987, 3039 ss.

¹⁶ Cfr. in particolare la sent. 13/2003. In un conflitto di attribuzione promosso dal Presidente del Consiglio contro una lettera d'intenti tra la Regione Veneto e la Repubblica argentina, la Corte ha affermato con chiarezza che qualsiasi attività regionale all'estero senza preventiva informazione al Governo, «è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali». Richiamando la propria consolidata giurisprudenza, la Corte osserva che «il Governo deve, infatti, essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione, di verificare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera, riservati alla competenza dello Stato». «La "lettera di intenti" [...] è perciò lesiva della sfera di attribuzioni dello Stato, indipendentemente da ogni valutazione della riconducibilità delle materie trattate dalla "lettera" stessa alla sfera di attribuzioni regionali» (punto 3 in diritto).

¹⁷ Più precisamente, spettano allo Stato la determinazione della politica estera, la conclusione dei trattati internazionali e il controllo sulle attività regionali (per il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica); nondimeno alle Regioni sono consentite forme di esercizio del potere estero in materie di loro competenza; tuttavia, ciò è possibile solo in quanto non importi l'assunzione di obblighi internazionali da parte dello Stato; in ogni caso, su qualunque attività internazionale delle regioni il Governo ha diritto di essere informato e di informarsi, e ad esso spettano sempre il potere di verificarne la compatibilità con gli indirizzi di politica estera dello Stato e il conseguente potere di diniego. Cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 165 ss. e D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova 2004.

parti della legge regionale della Valle d'Aosta n. 6/2007 (nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale), che la Corte puntualmente accoglie. Nulla di nuovo dunque quanto all'esito processuale, e assai poco anche in relazione ai profili argomentativi, giacché la Corte, in linea con i suoi precedenti, opera (meglio, prova ad operare) una verifica puntuale dell'idoneità delle attività regionali ad incidere sulla politica estera statale. Così ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative agli articoli della legge che individuano i soggetti della cooperazione internazionale e la rispettiva programmazione, in quanto, alla luce dell'incostituzionalità delle disposizioni relative alle iniziative, non sono (più) idonei ad incidere sulla politica estera dello Stato¹⁸. Assai dettagliata risulta poi l'argomentazione che conduce alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 6¹⁹, mentre appare tautologica quella con cui la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 4, relativo alle attività di cooperazione internazionale della Regione: la Corte si limita infatti ad elencare le attività previste dalla disposizione impugnata, affermando poi apoditticamente che esse «rientrano *evidentemente* nella materia della politica estera»²⁰.

Questa difficoltà argomentativa dimostra quanto ricordato in precedenza. Per la Corte le attività regionali in materia di cooperazione internazionale non sono illegittime tout court, ma solo in quanto interferenti (non occorre necessariamente che siano anche contrastanti) con le linee di politica estera dello Stato. Ma per valutare questa interferenza la Corte difetta di parametri: come si distingue concretamente tra «attività di rilievo internazionale della Regione nelle materie di competenza della Regione medesima e [...] quelle, come appunto la politica estera, che tali non sono»²¹? Una tale distinzione può farla solo il Governo, che, essendo esclusivo dominus della politica estera, ne determina il contenuto, nello specifico attraverso la sua legge del 1987. Proprio in questo sta la profonda differenza rispetto al potere estero regionale tout court: in tema di potere estero, infatti, la Corte ha potuto riconoscere il diritto del Governo a sindacare la

¹⁸ Sent. 285/2008, punto 3.7. in diritto.

¹⁹ Sent. 285/2008, punto 3.4. in diritto.

²⁰ Sent. 285/2008, punto 3.3. in diritto, corsivo aggiunto.

²¹ Sent. 285/2008, 3.6. in diritto.

compatibilità delle azioni esterne delle Regioni con gli *indirizzi di politica estera* dello Stato²², mentre qui non rileva realmente la compatibilità, quanto la semplice idoneità a riguardarle, anche qualora ci fosse perfetta compatibilità tra l'azione regionale e le linee di politica estera statale.

Se quando ha affermato l'esistenza del potere estero regionale è stato facile per la Corte individuare nel rispetto di criteri procedurali da parte delle Regioni l'essenza del rispetto della riserva statale della politica estera (tutto ciò che è portato a conoscenza del Governo è potenzialmente legittimo finché questo non lo contesti, e se lo fa si può entrare nel merito posto che la Regione abbia assolto al suo dovere di informare il Governo), in presenza di una legge che definisce la cooperazione allo sviluppo «parte integrante della politica estera dell'Italia» questo approccio non funziona più, perché le Regioni possono fare cooperazione allo sviluppo solo in quanto questa non sia tale, in quanto ogni attività sul punto rientra per definizione (statale) nella politica estera dello Stato. Per cui in sostanza il Governo che impugna ottiene di fatto sempre ragione. Tanto che la Corte ribadisce che una clausola generale nella legge regionale che stabilisca che le iniziative di cooperazione sono promosse e attuate dalla Regione nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato «non è idonea a salvaguardare le prerogative dello Stato in materia di politica estera»²³.

Allora delle due l'una. O la Corte accoglie per intero la logica statale sottesa dalla legge 49/1987 (tutta la cooperazione allo sviluppo spetta allo Stato), oppure decide di seguire coerentemente i propri precedenti in tema di potere estero regionale, invita ad una soluzione procedurale dei possibili conflitti e continua lo scrutinio degli effetti reali che le singole attività possono produrre, elaborando possibilmente dei criteri più affidabili per operare tale valutazione. Per seguire la seconda strada occorre rimettere in discussione la legge del 1987, ma la Corte non pare per ora disposta a farlo. Per seguire la

²² L'art. 6 c. 3 legge 131/2003 con chiarezza parla di accertamento dell'«opportunità politica» degli accordi conclusi dalle Regioni. *Amplius* E. CRIVELLI, *Articolo 6 (Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni)*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (cur.), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, 141 ss. Questa formulazione sintetizza l'evoluzione della giurisprudenza sul punto elaborata dalla Corte prima della riforma costituzionale.

²³ Sent. 285/2008, 3.6. in diritto.

prima, occorre dire che la cooperazione allo sviluppo è un ambito separato rispetto al potere estero, e che le Regioni non hanno alcuna competenza in tema di cooperazione internazionale, ma nemmeno questo la Corte sembra voler fare, ribadendo come le Regioni possano fare cooperazione in quanto questa non invada la competenza statale sul punto. Un ossimoro, giacché le competenze statali sono definite in modo esclusivo dalla legge statale.

4. La Corte pare consapevole di trovarsi di fronte ad un dilemma, ma non sembra voler indicare delle plausibili vie d'uscita, a parte l'inutile reiterazione della prassi seguita finora, con le Regioni a provare, goccia dopo goccia, a scavare la roccia della riserva allo Stato della politica estera. Una strategia che la Corte non scoraggia del tutto, indicando di voler fare qualcosa che non ha gli strumenti per fare davvero: un controllo dell'idoneità delle singole attività regionali ad incidere sulla politica estera statale.

Sembra tuttavia ineludibile un chiarimento a breve su alcuni punti essenziali. Primo, la Corte dovrà prima o poi prendere una posizione più chiara sulla distinzione concettuale tra potere estero regionale tout court e attività regionali di cooperazione internazionale²⁴. In alcuni suoi precedenti²⁵, confermati dalla pronuncia in commento, la Corte – al pari dello Stato – sembra identificare il potere estero delle Regioni con accordi e intese di natura puntuale quali ora disciplinati dall'art. 6 della l. 131/2003²⁶, mentre tutto il resto, a partire dalla cooperazione internazionale delle Regioni, rientrerebbe nella politica estera e dunque lederebbe la competenza esclusiva dello Stato. Se è così, la Corte dovrebbe allora in primo luogo affermare che i rapporti internazionali delle Regioni e il loro potere estero nel senso indicato sono sinonimi e che non è dato alcuno spazio internazionale alle Regioni al di fuori di questo, così contraddicendo la sua stessa abbondante giurisprudenza e la

²⁴ Problema già in parte evidenziato da A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e "potere estero" delle regioni (notazioni di ordine storico-ricostruttivo)*, ora in IDEM, *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VII, 2, anno 2003, Torino 2004, 359 ss.

²⁵ V. in part. sent. 387/2005, 211/2006 e 131/2008.

²⁶ Il «potere estero delle Regioni [...] si concreta esclusivamente nella potestà di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali, nella conclusione di intese con enti territoriali interni a Stati esteri e nella pattuizione, con Stati esteri, di accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali entrati in vigore o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica» (così la Corte nella sent. 131/2008, 3.4. in diritto, su cui il commento di D. STRAZZARI in questa *Rivista*).

legge La Loggia che prevedono la possibilità per le Regioni di svolgere attività di mero rilievo internazionale che non si concretano in accordi e intese²⁷ e più in generale delineano un quadro procedurale di regolazione dell'attività esterna delle Regioni; e in secondo luogo dovrebbe coerentemente indicare alle Regioni che nessuna attività di cooperazione internazionale è loro permessa al di fuori delle previsioni della legge 49/1987.

Secondo, pare ineludibile una riflessione in merito all'adeguatezza della legge 49/1987 nell'attuale quadro costituzionale. Tale legge è stata approvata prima della storica sentenza n. 179/1987²⁸, che ha posto le basi per il riconoscimento del potere estero regionale e dei limiti del suo esercizio, e nel corso dei successivi due decenni l'intera materia è stata edificata, sviluppata, e in qualche modo consolidata²⁹. Fino a che punto la cooperazione internazionale può ignorare il mutato quadro normativo, dalla revisione

²⁷ V. per una prima indicazione delle tipologie di attività internazionali già la sent. 179/1987, e la successiva elaborazione, che ha portato la Corte (e successivamente il legislatore) a distinguere tra attività promozionali e di mero rilievo internazionale, le prime successivamente assorbite nelle intese con enti territoriali di altri Stati. Per questioni definitorie v. anche 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, 117 ss. E' necessario notare che nella sent. 179/1987 – all'inizio dunque del percorso di razionalizzazione del fenomeno – la Corte ancora riteneva il termine "potere estero" sinonimo di "politica estera" («la Corte costituzionale dichiara che spetta allo Stato il potere relativo alla determinazione della politica estera (c.d. "potere estero")» (sent. 179/1987, dispositivo), a dimostrazione di come l'elaborazione concettuale sul punto abbia registrato notevoli mutamenti.

²⁸ La legge 49 è del 26 febbraio 1987, la sentenza 179 del 20 maggio.

²⁹ Da ultimo soprattutto attraverso la razionalizzazione della procedura operata dall'art. 6 della legge "La Loggia" (131/2003). Da un lato, la procedura dettata dalla legge per gli accordi e le intese regionali sembra aver ridotto il *treaty-making power* regionale ad un potere solo nominalmente di spettanza regionale, ma nella sostanza posto in capo al Governo, in quanto si esaurisce di fatto in un mero diritto di proposta da parte delle Regioni, sempre discrezionalmente limitabile dal Governo in base ad una valutazione di opportunità politica. D'altro canto, la soluzione della legge "La Loggia", nella sua drasticità, ha il pregio di mettere definitivamente in chiaro l'obbligo di informazione delle Regioni al Governo per le proprie azioni internazionali. La Corte costituzionale ha tenuto a fornire una visione meno negativa della questione (ma più nel linguaggio usato che nella sostanza), affermando che «le Regioni, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano dunque come "delegate" dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato» (sent. 238/2004, punto 6 in diritto, su cui v. A. AMBROSI, *Politica estera e "attività internazionale delle Regioni" in una sentenza interpretativa di rigetto sull'art. 6 della legge n. 131 del 2003*, in questa *Rivista* 2005, 206 ss. e R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il potere "estero" delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)*, 2004, in <http://forumcostituzionale.it>. Resta il fatto che il contenzioso relativo alle attività internazionali delle Regioni (accordi, intese e attività di mero rilievo internazionale) si è ridotto dopo l'entrata in vigore della legge 131/2003.

costituzionale fino ai decreti del Presidente del Consiglio³⁰, passando per le leggi statali come la 131/2003, numerose leggi regionali e la copiosa giurisprudenza costituzionale sulla proiezione internazionale delle Regioni? Che senso ha – se ce l’ha – un’attività di cooperazione internazionale delle Regioni, anche alla luce del “paradosso di Condorelli” prima evidenziato? E soprattutto, l’assoluta deferenza della Corte nei confronti della legge (precedente la riforma costituzionale) non rischia di produrre una paradossale interpretazione della costituzione alla luce delle leggi ordinarie³¹?

Terzo, occorre una più approfondita riflessione sull’identificabilità di criteri oggettivi di valutazione dell’incidenza delle attività regionali rispetto alla politica estera dello Stato. In loro assenza, come si è visto, la corretta pretesa della Corte di analizzare in concreto le attività regionali previste dalle leggi impugnate, per verificare che rientrino nell’alveo di quanto sia permesso alle Regioni senza sconfinare nella politica estera, finisce per essere frustrata dall’assoluta libertà del Governo di definire l’estensione del concetto di politica estera, per di più non per principi, ma attraverso la delimitazione dei singoli settori nella legge statale. Un circolo vizioso, la cui conseguenza più rilevante è la contraddittorietà dell’argomentazione della Corte di fronte alla scelta (evidentemente discrezionale, e non potrebbe che essere così) del Governo di impugnare o meno una legge (o un’attività) regionale. Nello specifico, in presenza di una precedente legge regionale, non impugnata dal Governo, che prevede per la Regione anche attività nell’ambito della «cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale e aiuto umanitario»³², la Corte finisce col ritenere da un lato che questa definizione si riferisca soltanto «ad attività di rilievo internazionale della Regione nelle materie di competenza della Regione medesima», mentre dall’altro la clausola della legge impugnata che

³⁰ Cfr. d.P.R. 31 marzo 1994.

³¹ Fenomeno ormai ben noto e descritto, tra gli altri, da S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, specie 445 ss., da V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori centrali e locali*, in questa *Rivista*, 2007, 11 ss. e da T. GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in questa *Rivista*, 2007, 421 ss.

³² L.r. 8/2006, Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d’Aosta sulle attività internazionali della Regione, non impugnata dal Governo. La Regione si trova così con una legge in vigore che la autorizza a compiere attività di «cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale e aiuto umanitario» e, contestualmente, di fronte alla declaratoria di incostituzionalità della legge che ciò andava a disciplinare.

dichiarava che le iniziative sono promosse ed attuate dalla Regione «nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto degli indirizzi (*sic*) di politica estera dello Stato»³³ viene ritenuta «non idonea a salvaguardare le prerogative dello Stato in materia di politica estera»³⁴. In definitiva, nel caso della legge non impugnata la Corte stabilisce che la clausola di salvaguardia delle competenze statali è sufficiente a rispettare tali competenze, nel caso della legge impugnata no.

Quarto, a fronte di questa situazione di stallo, pare necessario anche per le Regioni porsi la questione di come andare avanti. Nel 2004, in occasione dell'analisi della costituzionalità della legge "La Loggia", la Corte aveva indicato nel silenzio degli statuti regionali (particolarmente di quelli speciali) sui poteri regionali in ambito internazionale un problema da risolvere³⁵ e, indirettamente un'opportunità da sfruttare. La revisione degli statuti speciali, ancora pendente, potrebbe rappresentare l'occasione, almeno per queste Regioni, per ritagliarsi margini maggiori e soprattutto più chiari nella sfera internazionale in genere, e nella cooperazione allo sviluppo in particolare³⁶.

* Professore associato di diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Verona

³³ Insistendo sulla compatibilità con gli *indirizzi* di politica estera statale, la Regione continua nel dialogo tra sordi evidenziato in apertura, o nella ricordata strategia della goccia che prova a scavare la roccia.

³⁴ Sent. 285/2008, punto 3.6. in diritto.

³⁵ Nella sent. 238/2004, cit., la Corte ha ricordato in diversi passaggi il mancato adeguamento degli statuti speciali come presupposto per l'applicazione alle Regioni speciali della clausola di cui all'art. 10 l.cost. 3/2001 e dei principi procedurali in tema di potere estero delle Regioni.

³⁶ Non può mancare di notarsi come la "bilateralizzazione" della politica estera di interesse regionale sia un punto centrale, ad esempio, dei nuovi statuti delle Comunità autonome spagnole. In particolare, il nuovo statuto catalano del 2006 (che è per molto versi lo statuto-matrice rispetto agli altri finora approvati, v. per tutti R. BLANCO VALDÉS, *Lo Statuto catalano: testo e pre-testi*, in *Quad. cost.*, 4/2006, 677 ss. e G. POGGESCHI, *La definitiva approvazione del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna. Un passo in avanti verso una maggiore asimmetria dell'Estado autonómico?*, in *DPCE 2006-III*, 1340 ss.), dedica ampio spazio alle attività internazionali della *Generalitat* catalana (artt. 193-200) e ai rapporti bilaterali con lo Stato (titolo V, artt. 174 ss.). L'art. 197 è specificamente dedicato alla «Cooperazione internazionale, interregionale e per lo sviluppo».