

Le relazioni esterne delle Regioni nella legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione. — Il 5 giugno 2003 il Parlamento ha approvato in via definitiva la legge n. 131 contenente «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3» (*infra*, p. 898 ss.). La nuova legge intende completare il disegno di trasformazione dell'ordinamento in senso regionalista, avviato con la riforma del titolo V della Costituzione, ed armonizzare la nuova disciplina con il preesistente quadro costituzionale. L'esigenza di armonizzazione si avverte in particolare nella disciplina dei rapporti fra autonomie regionali e relazioni internazionali, che è stata profondamente innovata dalla riforma. Proprio in questo settore, peraltro, si avverte una tendenza della nuova legge a fuoriuscire dai binari della funzione attuativa, che sarebbe ad essa propria, e a determinare piuttosto un proprio indirizzo, non sempre compatibile con quello che emerge dal sistema costituzionale.

Questa tendenza si avverte innanzitutto nelle disposizioni della legge relative alla competenza delle Regioni ad attuare obblighi internazionali. L'art. 6 prevede che le Regioni, nonché le Province autonome, «provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati». Non è chiaro il motivo che ha indotto il legislatore a riformulare la disposizione contenuta nell'art. 117, 5° comma, del nuovo titolo V, e restringere così il potere di attuazione delle Regioni ai soli accordi conclusi in forma solenne. Essa appare restrittiva addirittura rispetto all'assetto che si era affermato nel sistema preesistente alla riforma costituzionale. Il potere delle Regioni di attuare accordi in materie di propria competenza si era determinato in via interpretativa, sulla base dell'argomento che l'esigenza di assicurare l'attuazione di obblighi internazionali non giustifica una invasione nelle competenze normative delle Regioni, se non nella forma del potere sostitutivo in caso di inadempienza (cfr., recentemente, FOIS, *Obblighi internazionali e competenze regionali: una questione ancora aperta*, in *Rivista*, 1999, p. 909 ss.). Ad analoghe considerazioni si è ispirata, d'altra parte, la riforma del titolo V.

La disposizione legislativa sarebbe tecnicamente discutibile pur se essa fosse dettata dalla considerazione che gli accordi in forma semplificata sono, di norma, attuati attraverso attività amministrative. Non vi è infatti alcun motivo ragionevole per riservare l'attuazione in via amministrativa allo Stato. La circostanza inoltre che un accordo non incida nella sfera legislativa statale, e la sua conclusione non richieda quindi una autorizzazione del Parlamento, non esclude certamente che esso possa incidere nella sfera legislativa di una o più Regioni e debba quindi comunque essere eseguito con legge regionale.

Un orientamento ancor più restrittivo nei confronti delle competenze regionali ha ispirato i redattori della legge nel dare attuazione all'art. 117, 9° comma, della Costituzione, il quale stabilisce un potere delle Regioni di concludere accordi nelle materie di propria competenza. Vero è che la disposizione costituzionale affida espressamente alla legge il compito di determinare il contenuto e le modalità di esercizio di tale potere. È ragionevole ritenere, peraltro, che queste forme di regolamentazione vadano funzionalmente collegate all'esigenza di evitare che l'esercizio del potere regionale possa interferire con gli orientamenti di politica estera dello Stato. Non appare invece plausibile sottoporre l'esercizio del potere regionale a forme di regolamentazione talmente pervasive da svuotarlo di reale contenuto. Ne sarebbe in tal caso aggirata la stessa disposizione costituzionale che costituisce il fondamento del potere regionale (per varie interessanti notazioni di questo in questo senso cfr. RUGGERI, *Riforma del titolo V e «potere estero» delle regioni*, in *Diritto e società*, 2003, in corso di pubblicazione e in *www.giurcost.org*). Questa costruzione sembra confermata dalle conclusioni della recente sentenza della Corte costituzionale 30 giugno 2003 n. 242 (riprodotta *infra*, p. 817 ss.). La Corte ha escluso che il potere regionale di stipulazione potesse, prima dell'entrata in vigore della legge n. 131, venir paralizzato dall'assenza di norme di attuazione. Ora, se l'assenza di normativa di attuazione non può condizionare l'esercizio del potere di conclusione di accordi, in quanto esso è fondato direttamente sull'art. 117, 9° comma, della Costituzione, a maggior ragione tale normativa non dovrebbe poter contenere regolamentazioni così restrittive da svuotarlo di contenuto.

Questo appare tuttavia il risultato della disciplina introdotta dalla nuova legge. L'art. 6 innanzitutto limita il potere di conclusione a tre categorie di accordi: quelli esecutivi ed applicativi di accordi già stipulati dallo Stato; quelli di natura tecnico-amministrativa; quelli di natura programmatica. Al di là delle incertezze concettuali di tale classificazione, il fine della disposizione sembra quello di limitare il più possibile l'assunzione di impegni da parte delle Regioni. In ogni caso, la legge è chiara nel prevedere che eventuali obblighi vadano imputati allo Stato nel suo complesso, e non al singolo ente che ha provveduto alla conclusione. L'art. 6, 3° comma, stabilisce infatti un procedimento di conclusione nell'ambito del quale le Regioni sono configurate come organi dello Stato, considerato evidentemente come unico ente abilitato ad operare sul piano internazionale. La disposizione prevede: «la Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974 n. 112. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli».

Emerge da tale disciplina l'idea che la Regione operi nella sfera dei rapporti internazionali non già in nome proprio, bensì come ente delegato dello Stato, abilitato ad impegnare quest'ultimo. Nella sfera soggettiva dello Stato andrebbero a confluire, in definitiva, le posizioni soggettive de-

rivanti dall'accordo. Questa soluzione, che richiama alla mente quella elaborata nei primi anni di vita delle Regioni in riferimento al problema dell'attuazione di obblighi internazionali, appare tuttavia difficilmente compatibile con il dato testuale che emerge dall'art. 117, 9° comma, il quale sembra proprio concepire il potere di stipulazione come proprio delle Regioni. Non vi sarebbe bisogno di una disposizione costituzionale per consentire che lo Stato possa delegare ad enti territoriali il compimento, in nome proprio, di attività funzionali all'assunzione di impegni sul piano internazionale (una prassi di questo tipo si è affermata nell'ordinamento dell'Unione europea in assenza di un chiaro fondamento nel Trattato istitutivo; cfr. CAFARO, *I primi accordi della Comunità in materia di politica monetaria e di cambio*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 243 ss.).

L'improprietà della disposizione legislativa emerge anche da un'analisi di tipo tecnico. La disciplina dei pieni poteri contenuta nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, richiamata dall'art. 6 della legge, infatti, non vale, di per sé, a stabilire un procedimento di conclusione di accordi. Nel sistema della Convenzione il conferimento di pieni poteri rappresenta solo lo strumento per accertare l'esistenza di un rapporto di rappresentanza fra uno Stato ed un individuo, ma non determina affatto gli effetti degli atti compiuti da questi, che sono invece determinati da altre disposizioni convenzionali (cfr. GAJA, *Trattati internazionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999, p. 344 ss.). Il conferimento alle Regioni del potere di firmare un accordo non determina quindi, per lo meno nei casi di accordi che richiedono una procedura di conclusione in forma solenne, il modo con il quale sarà espresso il consenso ad impegnarsi sul piano internazionale. Se invece si intendesse il conferimento del potere di firma come comprensivo del potere di concludere accordi, la disposizione legislativa avrebbe altresì l'effetto di precludere alle Regioni la conclusione di accordi che richiedono una forma solenne.

Non appare certo decisivo, per concludere in questo senso, l'argomento fondato sull'assenza nella Costituzione di un procedimento di conclusione di accordi da parte delle Regioni. Sarebbe certo improprio ritenere che debbano valere in proposito le altre disposizioni della Costituzione e, quindi, gli articoli 80 ed 87, 8° comma, che riserverebbero allo Stato la conclusione di accordi in forma solenne. Vero è piuttosto che la determinazione delle competenze interne delle Regioni ricade nell'autonomia statutaria di ciascuna di esse. In questo senso sembra concludere la menzionata sentenza della Corte costituzionale 30 giugno 2003 n. 242, la quale ha accertato che spetta all'ordinamento di ciascuna Regione la determinazione di organi e procedure per la stipulazione di accordi. La sentenza ha quindi escluso che la legge n. 131 contenga disposizioni «in ordine alle competenze interne delle singole Regioni per la stipula di tali accordi».

La legge di attuazione sembra quindi ben al di là del mandato, ad essa conferito dalla Costituzione, di regolamentare le modalità di esercizio del potere delle Regioni di concludere accordi e appare piuttosto ispirata all'intento di elidere del tutto la competenza regionale, e riaffermare l'assoluta unitarietà dello Stato sul piano dei rapporti internazionali. Questa concezione, se pur dettata dalla difficoltà di coordinare le attività di una pluralità di enti dotati di competenze sul piano internazionale, ha l'effetto di vanificare una delle soluzioni più originali della riforma costituzionale (rin-

vio in proposito al mio scritto *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 17 ss.). Averne svuotato il contenuto, e reso illusoria la portata innovativa attraverso un sistema così pervasivo di limiti non costituisce certamente uno fra i meriti maggiori della legge.

Conviene dedicare, da ultimo, una notazione alla singolare disposizione di apertura della nuova legge. L'art. 1 di essa prevede che «costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'art. 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'art. 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali». La disposizione si limita ad elencare, se pure con formulazione vistosamente imprecisa, le fonti produttive di obblighi rispetto ai quali opera la garanzia costituzionale dell'art. 117, 1° comma. Essa non incide peraltro né sul contenuto né sull'ambito di applicazione del meccanismo di garanzia, ed appare, per questo aspetto, sostanzialmente inutile. Ci si potrebbe quindi con fondamento interrogare sull'opportunità del suo inserimento nella nuova legge.

Peraltro, la formulazione originaria della disposizione prevedeva che la garanzia costituzionale potesse funzionare rispetto ai trattati solo se «debitamente ratificati a seguito di legge di autorizzazione». La disposizione mirava dunque a delimitare l'ambito di applicazione del meccanismo di garanzia costituzionale, il quale appare certamente, se inteso come limite generale alla funzione legislativa, eccessivamente ampio. Essa sarebbe apparsa tuttavia difficilmente compatibile con l'art. 117, 1° comma, in quanto avrebbe escluso dal meccanismo di garanzia non solo gli obblighi assunti in violazione del procedimento costituzionale di conclusione dei trattati, ma altresì tutti quelli derivanti da accordi stipulati in forma semplificata. Agli effetti pratici, tale soluzione avrebbe inoltre prodotto una serie di inconvenienti. Essa avrebbe infatti verosimilmente incentivato la conclusione di trattati in forma semplificata, in maniera da aggirare il limite costituzionale alla funzione legislativa.

La formulazione attuale dell'art. 1 della legge sembra quindi esprimere la rinuncia a determinare in via normativa il contenuto e l'ambito di applicazione del meccanismo costituzionale di garanzia degli obblighi internazionali. I nodi interpretativi dell'art. 117, 1° comma, rimangono irrisolti ed andranno quindi sciolti ad opera dell'attività interpretativa. Questa è certamente la prospettiva più corretta, dato che una determinazione legislativa difficilmente avrebbe potuto costituire un vincolo nei confronti della Corte costituzionale. D'altra parte, il fallimento del tentativo del legislatore sembra evidenziare quanto sia insidioso il terreno sul quale si svolge il percorso interpretativo della difficile disposizione costituzionale. (*Enzo Cannizzaro*)

Immunità squilibrate dalla giurisdizione penale in relazione all'intervento armato in Liberia. — Con la ris. 1497 (2003) del 1° agosto 2003 (*infra*, p. 881 ss.) il Consiglio di sicurezza ha autorizzato l'intervento di una forza multinazionale in Liberia e ha previsto il successivo invio nello stesso Stato di una forza di stabilizzazione delle Nazioni Unite. Nel par. 7 della risoluzione il Consiglio si occupa della repressione di eventuali crimini

DIP.DIR.INTERN.