

ENZO CANNIZZARO*

Federalismo e rapporti internazionali nel nuovo modello delineato dal Titolo V della Costituzione italiana

SOMMARIO: 1. *Considerazioni introduttive.* 2. *Tre modelli ricostruttivi.* A) *L'unitarietà dello Stato federale nei rapporti esterni.* 3. *Segue.* B) *La ripartizione "simmetrica" di competenze nei rapporti esterni; l'esperienza dell'Unione europea.* 4. *Segue.* C) *La ripartizione "asimmetrica" di competenze nei rapporti esterni. L'esperienza del Titolo V della Costituzione italiana.* 5. *Gli svolgimenti legislativi. La definizione dei casi e delle forme di esercizio del potere estero delle Regioni.* 6. *Rilievi conclusivi.*

1. *Considerazioni introduttive*

Nella letteratura giuridica sul federalismo, il tema dei rapporti internazionali degli enti decentrati è rimasto a lungo nell'ombra. Il motivo consiste probabilmente nel fatto che, nella maggior parte delle esperienze federaliste contemporanee, ad una ricca ed articolata ripartizione di competenze sul piano interno non corrisponde una articolazione altrettanto ricca dei poteri sul piano esterno. In genere, anzi, l'esistenza di un pluralismo decisionale interno non ha alcun riflesso sul piano dei rapporti internazionali, e non intacca l'unitaria raffigurazione dello Stato in diritto internazionale.

D'altro lato, il presente momento storico è caratterizzato dalle richieste delle entità sub-statali di far valere la propria autonomia non solo nei rapporti interni, ma anche nei rapporti internazionali. Si tratta, per così dire, della nuova frontiera del federalismo, che non concerne solo la ripartizione di competenze sul piano interno, ma tende a realizzarsi anche, sia pure per ora a livello embrionale, rispetto all'assetto dei poteri e delle prerogative internazionali dello Stato.

La realizzazione di questa aspirazione non appare facilmente conci-

* Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Macerata.

liabile con il presupposto dell'unitarietà dello Stato nei rapporti internazionali, principio che ha assunto valore quasi paradigmatico e sul quale si fondano le categorie concettuali fondamentali del diritto internazionale odierno.

Il rilievo del problema emerge anche da una considerazione di carattere storico. Il riconoscimento di una pluralità di centri decisionali, e l'esigenza di conciliare tale pluralità con l'unitarietà della personalità dello Stato, non sorge infatti solo oggi, in relazione al tema del potere estero degli enti sub-statali. Il problema è anzi assai antico, e ha riguardato innanzitutto la sfera interna. Esso è sorto essenzialmente all'inizio del XIX secolo, allorché l'affermazione del pluralismo politico e del principio della separazione dei poteri sembrarono mandare in frantumi il dogma dell'unità dello Stato nei rapporti interni. È noto come i turbamenti prodotti da tale rivoluzione concettuale vennero poi risolti attraverso la teoria organica, che riflette l'idea che la frammentazione delle competenze non produce necessariamente la frammentazione della personalità unitaria dello Stato, ma, anzi, che l'espressione di volontà di ciascuno organo all'interno delle proprie competenze esprime l'unitaria volontà dello Stato. Attraverso la teoria organica, quindi, la coscienza giuridica dell'epoca riuscì a superare il problema, apparentemente insolubile, dei rapporti fra pluralismo istituzionale e unitarietà della personalità giuridica dello Stato. Possiamo chiederci, quindi, se il riconoscimento del potere estero a favore di enti sub-statali non prelude ad una maturazione del pensiero scientifico e ad un mutamento delle categorie giuridiche, analoghe a quelle che si produssero allora.

Eguale complesso è infatti oggi il compito che si pone al giurista nel campo dei rapporti fra federalismo e relazioni internazionali. Dato che le categorie concettuali fondamentali del diritto internazionale sono imperniate sull'idea dell'unitarietà dello Stato nei rapporti internazionali, non è agevole ricostruire un modello che coniughi, al tempo stesso, esigenze di esercizio de-centrato delle competenze con le esigenze di coerenza nell'azione esterna dello Stato.

I profili teorici di questa problematica non saranno peraltro svolti in questo breve contributo, il quale prenderà in considerazione soprattutto taluni nodi interpretativi del nuovo Titolo V della Costituzione italiana, il quale ha riformato il sistema delle competenze regionali, assegnando a queste, fra l'altro, un potere di concludere accordi internazionali. Si considererà inoltre l'attuazione legislativa del Titolo V, la quale peraltro, non ha corrisposto pienamente alle aspettative e alle potenzialità del nuovo sistema introdotto dalla riforma costituzionale.

2. *Tre modelli ricostruttivi. A) L'unitarietà dello Stato federale nei rapporti esteriori*

Sul versante della proiezione esterna dei rapporti federali, l'esperienza giuridica consente di distinguere tre modelli fondamentali.

Il primo è quello classico, per cui il federalismo riflette la separazione di competenze sul piano interno, mentre sul piano esterno lo Stato federale rimane virtualmente uno Stato unitario. Non vi è, in tale modello, alcuna proiezione federale sul piano dei rapporti internazionali, nel senso che sia la politica estera che il potere di conclusione dei trattati, sono di competenza esclusiva dello Stato.

Questo modello presenta una serie di conseguenze sia all'interno del sistema federale che al suo esterno. Una conseguenza dal punto della proiezione esterna del modello è che lo Stato centrale può assumere obblighi internazionali anche in materie che sono, sul piano interno, demandate alla competenza regionale. Una conseguenza implicita, ma uniformemente presente negli ordinamenti che adottano tale modello, riguarda quindi il rapporto fra il potere di assumere obblighi internazionali e il potere di assicurarne l'esecuzione sul piano interno: l'ente centrale che assume un obbligo è anche, di solito, l'ente preposto all'adattamento. Ciò al fine di evitare che l'esistenza di sfere di competenze assegnate internamente agli organi decentrati possa comportare un inadempimento degli obblighi internazionali dello Stato. Ne consegue che, concludendo accordi internazionali, lo Stato centrale sposta il confine delle competenze e si ingerisce nelle competenze dell'ente decentrato.

Peraltro, si tratta ancora di vedere fin dove si può spingere il potere federale d'ingerirsi nelle competenze interne attraverso l'utilizzo del potere esterno. Secondo alcune esperienze di decentramento, il potere di adottare regole interne per l'attuazione di trattati è limitato soltanto in senso funzionale, nel senso cioè che l'ente centrale potrebbe adottare qualsiasi regola interna collegata in qualche modo all'attuazione del trattato. Secondo altre, l'estensione del potere di modificare l'ordinamento interno coincide con gli effetti che il trattato stesso è suscettibile di produrre, rimanendo invece in capo ai singoli enti il potere di disporre il c.d. adattamento secondario, e svolgere quindi le posizioni soggettive internazionali incomplete, adottando a tal fine norme interne materiali di adattamento.

Il modello "unitario" è stato applicato anche, e soprattutto, nelle molte ipotesi di decentramento, nelle quali sarebbe assai azzardato parlare di federalismo. Ad esso si rifanno le esperienze di decentramento in Francia,

in Gran Bretagna, nonché l'esperienza regionalista italiana antecedente alla riforma del Titolo V. In tale sistema, lo Stato era l'ente preposto alla conclusione di accordi anche in materie di competenza regionale e possedeva anche un potere esclusivo di ordinare l'attuazione interna del trattato. Attraverso tale meccanismo, si sarebbe quindi delineata una materia relativa ai rapporti internazionali, di competenza esclusiva dello Stato, ed avente una estensione trasversale rispetto alla ripartizione delle competenze materiali fra Stato e Regioni.

È noto peraltro come, nell'esperienza italiana, si sia passati da una impostazione rigorosamente centralista, nella quale la competenza estera a stipulare trattati da parte dello Stato aveva l'effetto di attrarre nella competenza di questi tutta la fase dell'adattamento, ad una impostazione più moderata. Sulla base di taluni suggerimenti dottrinali, la giurisprudenza della Corte costituzionale è infatti pervenuta faticosamente alla distinzione fra adattamento primario e adattamento secondario. La distinzione tende a valorizzare, nella sfera dei rapporti internazionali, l'articolazione del processo di adattamento in due distinte fasi. La prima consiste nell'adozione di un ordine di esecuzione. Questa fase è quindi seguita da una seconda, consistenza nell'adozione, laddove ve ne sia bisogno, di ulteriori atti normativi di adattamento, aventi la funzione di svolgere gli obblighi non *self-executing* e completare quindi l'adattamento dell'ordinamento interno. Tale distinzione risulta assai utile rispetto a trattati che lo Stato conclude in materie di competenza regionale. In questo caso, infatti, si può ragionevolmente pensare che allo Stato debba essere riconosciuto il potere di adottare l'ordine di esecuzione, sulla base dell'argomento per cui il medesimo ente che ha il potere di assumere obblighi internazionali deve disporre altresì del potere di garantirne internamente l'esecuzione. Altrimenti, esso potrebbe risultare inadempiente in quanto carente dei mezzi per garantire che siano eseguiti gli obblighi che esso stesso ha assunto. Per l'adattamento secondario, invece, ciascun ente interviene secondo il proprio ordine di competenze interne.

Questo primo modello appare logicamente compiuto in quanto nega radicalmente che l'articolazione interna di competenze possa riprodursi sul piano esterno. Di conseguenza, tutte le competenze aventi rilievo internazionale, siano esse legate ad atti interni nei quali si manifesti un indirizzo di politica estera, siano esse espressione della volontà di assumere obblighi internazionali, sono attratte nella sfera di competenza dell'ente centrale. Residua certo il problema di stabilire un accettabile raccordo fra obblighi internazionali e adattamento. Si tratta tuttavia, a questo proposito, di un problema di assetto interno delle com-

petenze, che non rileva immediatamente per l'oggetto della presente riflessione.

3. *Segue. B) La ripartizione "simmetrica" di competenze nei rapporti esterni: l'esperienza dell'Unione europea*

Un secondo modello deriva da un'attenta considerazione nell'ambito della ripartizione di competenze fra Comunità europea e Stati membri. Tale ordinamento, è appena il caso di sottolineare, non costituisce un ordinamento federale in senso proprio. Esso tuttavia, ai nostri fini, si presenta proprio come un ordinamento federale, che cioè prevede un meccanismo di ripartizione di competenze fra un ente centrale ed enti decentrati.

Il sistema dell'Unione europea ci propone un sistema complesso di rapporti tra ente centrale ed enti decentrati sul piano esterno. La peculiarità di questo ordinamento è innanzitutto quella di prevedere che ciascun ente, la Comunità e i singoli Stati membri, abbiano la competenza ad assumere obblighi internazionali, ciascuno, in linea di principio nell'ambito delle proprie competenze. Ancorché la simmetria fra competenze interne e poteri internazionali non sia esatta, come è ben noto agli studiosi del diritto delle relazioni esterne dell'Unione europea, tale modello presuppone certamente una certa corrispondenza fra la ripartizione delle competenze sul piano interno e quella relativa all'esercizio di poteri sul piano internazionale.

La peculiarità più interessante ai nostri fini è tuttavia data dal fatto che nella ripartizione di poteri tra Unione e Stati membri anche la politica estera diventa materia di competenza condivisa. Quindi abbiamo una competenza condivisa tra ente centrale ed enti decentrati nel campo della politica estera; una competenza ripartita di Stati e Comunità nel campo delle relazioni esterne.

Questo sistema, già di per sé sufficientemente complicato, è reso ancor più complesso dalla assenza di simmetria tra politica estera e relazioni esterne. Ci sono campi in cui l'Unione europea stabilisce una propria linea di politica estera, senza disporre dei poteri nel campo delle relazioni esterne necessarie alla sua realizzazione. Al contrario, ci sono campi in cui non c'è una politica estera dell'Unione europea ma la Comunità dispone del *treaty-making power* e agisce quindi in campi nei quali possono esservi interessi politici degli Stati.

Vi sono quindi quattro possibili situazioni, a seconda degli enti che sono titolari della politica estera e delle relazioni esterne.

i. Gli Stati membri hanno la competenza a determinare i propri orientamenti di politica estera e non sono apprezzabilmente limitati dall'esistenza di una competenza comunitaria nel campo delle relazioni esterne;

ii. Gli Stati membri hanno una competenza piena nel campo della politica estera, ma la loro realizzazione è limitata dall'esistenza di vincoli internazionali della Comunità;

iii. Esiste una competenza dell'Unione nel campo della politica estera, ma rimane piena la competenza statale nel campo delle relazioni esterne (situazione assai rara invero);

iv. L'Unione ha competenza piena sia nel campo della politica estera, in presenza di orientamenti comuni, sia, attraverso la Comunità, nel campo delle relazioni esterne.

Abbiamo insomma una asimmetria nella distribuzione del potere estero, a seconda che si parli di politica o di relazioni esterne, che concorre con la difficile ripartizione delle competenze materiali tra Unione (o Comunità) e Stati membri. Ancorché assai singolare, questo sistema funziona proprio sul presupposto della dissociazione fra *Treaty-making power* e politica estera, ciò che ha comportato l'esistenza di sistemi normativi autonomi e fra loro pressoché privi di rapporti. La politica estera e di sicurezza comune ha un proprio sistema di fini, che va realizzato attraverso un apparato istituzionale e un sistema di fonti proprio. Il sistema delle relazioni esterne della Comunità ha un sistema di fini autonomo rispetto alla PESC, e funziona attraverso l'apparato istituzionale e il sistema delle fonti della Comunità. I due sistemi sono anche separati, nel senso che la politica estera è una competenza puramente funzionale, mentre le relazioni esterne della Comunità rispondono ad una logica di ripartizione delle competenze di tipo materiale. Ne consegue che la Comunità non può perseguire scopi politici, mentre, d'altra parte, l'Unione, agendo per la realizzazione di fini di politica estera, non può operare nel campo delle politiche materiali. L'esistenza di orientamenti di politica estera non può, in via di principio, vincolare la Comunità a perseguire quegli orientamenti attraverso i propri strumenti di relazioni esterne.

A questo complesso sistema corrisponde un sistema più semplice sul piano interno dell'adattamento, in quanto, in via di principio, ciascuno conserva la competenza a dare esecuzione agli accordi internazionali nel proprio campo di competenza. Conviene aggiungere che a fini pratici la semplicità di questo sistema di competenze parallele sul piano dell'adattamento è solo apparente. Esso può anzi comportare difficoltà anche notevoli di funzionamento, ed è accompagnato da una serie di

temperamenti che consentono all'Unione di interferire nella sfera delle competenze riservate agli Stati membri al fine di assicurare un certo coordinamento fra l'azione esterna della Comunità e quella degli Stati.

4. *Segue. C) La ripartizione "asimmetrica" di competenze nei rapporti esterni. L'esperienza del Titolo V della Costituzione italiana*

Un terzo modello può essere individuato in taluni ordinamenti che assicurano all'ente centrale una competenza esclusiva nel campo della politica estera, ma consentono agli enti decentrati di concludere accordi nelle materie di loro competenza. Questa è la disciplina prevista dal Titolo V della Costituzione, sul quale conviene ora portare l'attenzione.

In tale sistema la politica estera è interamente nelle mani dell'ente centrale, mentre nel campo delle relazioni esterne abbiamo un sistema di competenze concorrenti. Da un lato, infatti, le Regioni sono enti dotati del potere di concludere accordi nei campi di propria competenza, potere che può essere limitato dalla legge a taluni casi e vincolato al rispetto di determinate forme, ma non certo eliso. La formulazione dell'art. 117, ult. comma Cost., non lascia spazio a soluzioni diverse¹. D'altra parte, la logica del sistema tende ad escludere che tale potere possa essere esclusivo, anche perché rimangono in piedi norme costituzionali che indubbiamente presuppongono un potere dello Stato di assumere obblighi in campi demandati internamente alla competenza, anche esclusiva delle Regioni, come, ad esempio, l'art. 11 Cost.. Di converso, le Regioni non posseggono il potere di determinare e realizzare autonomamente un proprio indirizzo di politica estera, ma questa rimane nella competenza esclusiva dello Stato².

¹ Mi permetto di ricordare che a proposito di un'altra norma dell'art. 117, quella contenuta nel primo comma, che stabilisce una garanzia costituzionale dell'osservanza di obblighi internazionali, ho suggerito di adottare, in luogo di una interpretazione letterale, una interpretazione di carattere funzionale. Mi pare infatti che l'abbandono di una interpretazione testuale, in favore di altre prospettive interpretative, sia possibile, e, anzi doverosa, allorché essa porti a risultati assurdi o a difficoltà di coordinamento con altre norme costituzionali. Questa considerazione sembra quindi imporre di prendere comunque in considerazione l'interpretazione testuale, e privilegiarla, a meno che non insorgano motivi per seguire una diversa linea interpretativa. È su questa base, essenzialmente, che mi pare di dover adottare, a proposito dell'art. 117, ult. comma, una interpretazione testuale, e dedurre da esso che le Regioni siano titolari in nome proprio del potere di stipulazione di accordi.

² La definizione di una competenza esclusiva dello Stato nel campo della politica estera è un elemento ulteriore per affermare il carattere concorrente della competenza delle Regioni

Questa considerazione indica quindi come gli accordi delle Regioni, ancorché conclusi in nome proprio da tali enti, debbano restare degli accordi "apolitici", nel senso che essi non valgono a determinare un indirizzo di politica estera delle Regioni. In altri termini, le Regioni non potrebbero perseguire scopi di politica estera con l'assunzione di impegni internazionali, perché altrimenti le Regioni sarebbero dotate di un proprio indirizzo di politica estera.

È tuttavia significativo notare come il Titolo V, a differenza di quanto non faccia invece il Trattato CE per quanto riguarda l'esercizio delle competenze comunitarie, non definisce gli scopi delle competenze assegnate alle Regioni. Ora, se non abbiamo nel sistema di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni un sistema di scopi attribuiti, e se, d'altra parte, alle Regioni è precluso il perseguimento mediante accordi di scopi di politica estera, quali possono essere gli obiettivi di questi accordi?

Sarebbe interessante, su questo punto, una presa di posizione da parte del legislatore nazionale. Sarebbe egualmente interessante che la legge svolgesse il sistema costituzionale e prefigurasse in termini espliciti le possibili interferenze tra *Treaty-making power* nazionale e *Treaty-making power* regionale. Varie sono le ipotesi possibili a riguardo.

i) Un modello di reciproca esclusività ci condurrebbe ad un sistema di *mixity*, nel quale la conclusione di accordi che rilevino delle competenze di ambedue le categorie di enti comporta la necessità del consenso da parte di ciascuno di essi.

ii) Un modello di concorso implicherebbe la determinazione di nessi di priorità o di preclusione, al fine di evitare l'assunzione di accordi contenenti obblighi fra loro incompatibili.

iii) Un modello di parallelismo, nel quale allo Stato spetta la conclusione di accordi di rilievo nazionale e alle Regioni la conclusione di accordi di rilievo locale, comporterebbe la necessità di definire forme e procedure per la coesistenza delle rispettive competenze.

iv) Un modello di compartecipazione, infine, tenderebbe a fondere i due livelli decisionali in un unico procedimento nel quale le Regioni partecipano alla formazione di accordi che ricadono nell'ambito delle proprie competenze, perlomeno in quelle di competenza esclusiva.

a concludere accordi nei campi di loro competenza. Dato che la politica estera, per definizione, è un campo che attraversa trasversalmente le competenze materiali di Stato e Regioni, è indubbio che l'assegnazione alle Regioni di una competenza esclusiva a concludere accordi nei campi di proprio competenza, esclusiva o concorrente, varrebbe a pregiudicare proprio il carattere esclusivo della competenza statale sul piano della politica estera.

5. *Gli svolgimenti legislativi. La definizione dei casi e delle forme di esercizio del potere estero delle Regioni*

Nel definire un *treaty-making power* regionale, la Costituzione demanda alla legge la determinazione di eventuali limiti. Una interpretazione ragionevole della disposizione costituzionale porta a ritenere che la legge possa limitare il *treaty-making-power* regionale a talune materie e subordinarne l'esercizio al rispetto di procedure particolari.

L'opportunità di definire limiti all'esercizio del potere regionale di conclusione dei trattati deriva evidentemente dalla natura giuridica degli accordi come fonti dell'ordinamento internazionale, che pongono obblighi dai quali l'ente stipulante non può sciogliersi a proprio piacimento. Tali accordi, inoltre possono spiegare effetti non solo nella sfera normativa propria dell'ente che li stipula, ma, indirettamente, anche nella sfera giuridica di altri enti. Gli accordi stipulati dalle Regioni, infatti, producono obblighi internazionali, ai sensi dell'art. 117, comma 1, e finiscono con il vincolare la sfera normativa primaria dello Stato e financo gli orientamenti di politica estera, i quali non possono essere perseguiti se non a costo di produrre un illecito internazionale.

Conviene quindi esaminare la disciplina contenuta nella recente legge di attuazione del Titolo V, cd. Legge La Loggia, la quale disciplina, all'art. 6, 3° comma, la procedura di stipulazione degli accordi regionali.

Si legge nella disposizione:

“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. A tale fine ogni Regione o Provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la

Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. 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 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 l. 12 febbraio 1974, n. 112. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli".

La lettura della disposizione offre l'occasione per tre rilievi critici.

Il primo concerne la prima parte della disposizione, la quale opera una restrizione delle ipotesi di competenza regionale a concludere accordi, effettuando non già, come sarebbe stato da attendersi, una distinzione per materie, ma una distinzione per tipologie di accordi. Le Regioni avrebbero quindi facoltà di concludere solo accordi esecutivi di altri accordi già conclusi dallo Stato, ovvero di natura tecnico-amministrativa o di natura programmatica. Le tre tipologie, invero non particolarmente precise, sembrano quindi confinare il *treaty-making power* regionale alle sole ipotesi nelle quali i vincoli derivanti dagli accordi regionali siano tenui o addirittura inesistenti. Nell'identificare i casi nei quali le Regioni possono concludere accordi, quindi, la legge sembra aver di fatto svuotato di contenuto la previsione costituzionale di un *treaty-making power* regionale, riducendola ai soli accordi ... privi di contenuto vincolante.

Il motivo di tale restrizione sembra emergere chiaramente dalla lettura della seconda parte della disposizione riprodotta sopra. La Legge La Loggia sembra indicare, e molto chiaramente, che, nel concludere accordi, le Regioni opererebbero non già in nome proprio, bensì in nome e per conto dello Stato, unico ente abilitato, secondo la legge, a fungere da centro di imputazione di rapporti giuridici internazionali.

Questa conclusione non appare tuttavia né imposta dal diritto internazionale, né conforme al disegno di relazioni internazionali delle Regioni che emerge dal testo del nuovo Titolo V.

Quanto al primo punto, nonostante l'esistenza di posizioni dottrinali in questo senso, è assai difficile sostenere che il diritto internazionale vieti ad uno Stato di concedere il *treaty-making power* ad enti territoriali interni. Come è noto, il diritto internazionale non entra nel merito dell'organizzazione interna allo Stato e certamente non impedisce una articolazione interna dei poteri che preveda il decentramento nella conclusione di accordi. Altra, e ben diversa cosa, è la questione relativa all'identificazione dell'ente che assume i diritti e gli obblighi derivanti dal trat-

tato concluso da tali enti. Anche a proposito, tuttavia, è difficile voler desumere indicazioni precise dal diritto internazionale, il quale si limita a porre diritti ed obblighi nella sfera soggettiva dell'ente apparentemente competente e capace di adempiervi.

La questione dell'identificazione dell'ente al quale incombono gli obblighi e i diritti derivanti da un trattato stipulato dalle Regioni non è quindi risolta, come pure sembra ritenere il legislatore italiano, dal diritto internazionale, il quale non si oppone affatto a ché un ente regionale possa concludere accordi in nome proprio, e, di conseguenza, assumere diritti ed obblighi che ne derivino, a patto tuttavia che esso possieda, direttamente o indirettamente, la capacità di assicurarne l'adempimento. Ora, nel definire un potere di stipulazione di trattato "nell'ambito delle materie di propria competenza", l'art. 117, ult. comma, Cost. sembra indicare con chiarezza che il potere di stipulare accordi sia un potere proprio delle Regioni, e ciò in quanto questi enti posseggono il potere normativo "verso l'interno", e, di conseguenza, dovrebbero, di regola, essere capaci di garantire internamente l'adempimento degli obblighi che esse assumono.

La disposizione legislativa appare discutibile anche dal punto di vista tecnico. Nel prevedere infatti che le Regioni debbano essere munite di pieni poteri da parte dello Stato per la conclusione di accordi, la disposizione sembra infatti confondere la normativa relativa all'identificazione dell'organo abilitato ad esprimere la volontà dello Stato nel procedimento di formazione, con quella relativa agli atti con i quali si conclude il trattato e si esprime il consenso delle parti ad assumere gli obblighi che ne derivano. Infatti l'art. 7 della Convenzione, che disciplina i pieni poteri, nulla dice circa il procedimento di conclusione del trattato stesso, disciplinato invece dai successivi articoli 11 ss. della Convenzione stessa.

Ora la previsione che le Regioni debbano munirsi di pieni poteri per firmare il testo del trattato, potrebbe essere sufficiente per determinare la conclusione di questo qualora il trattato sia stipulato in forma semplificata. Quando invece esso vada concluso in forma solenne, la firma da parte delle Regioni non è sufficiente a perfezionarne l'iter formativo, in quanto deve ancora intervenire la ratifica. Trattandosi di accordi regionali, sembra ovvia che debbano essere questi enti ad esprimere il proprio consenso ad essere vincolate. Dalla circostanza che la firma apposta dal rappresentante regionale è da intendersi come apposta in nome e per conto dello Stato, dovrebbe invece ricavarsi che la ratifica di accordi regionali vada fatta dallo Stato. Verrebbe meno, in radice, la categoria di accordi regionali.

Vero è che non mancano infatti in dottrina ricostruzioni tendenti a sostenere che lo Stato avrebbe un potere esclusivo di concludere accordi,

nonostante la previsione dell'art. 117, ult. comma, in quanto esisterebbe in Costituzione un unico procedimento di conclusione dei trattati — quello descritto dagli articoli 80 e 87 della Costituzione — i quali assegnerebbero quindi tale potere allo Stato. Di qui si fa derivare addirittura la conclusione che le Regioni, allorché intervengono nel procedimento di conclusione dei trattati, lo possano fare solo come organi dello Stato centrale.

Questa tesi non appare però persuasiva per una serie di ragioni. La prima, che appare di per sé già assorbente rispetto alle altre, è che l'art. 117, ult. comma, Cost. afferma inequivocabilmente la possibilità che le Regioni stipolino accordi in nome proprio. La riduzione del ruolo delle Regioni ad organi titolari del potere di intervenire in una delle varie fasi di conclusione del trattato appare a prima vista incompatibile con tale disposizione. Anche dal punto di vista tecnico, inoltre, la tesi riferita non sembra imporsi con assoluta evidenza. La necessità di autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento emerge infatti in relazione ad una serie di ipotesi, fra le quali acquista rilievo la circostanza che l'attuazione del trattato comporterà una incidenza nella sfera legislativa interna. Ora, se tale previsione venisse intesa in relazione alla sfera legislativa statale, l'autorizzazione alla ratifica non sarebbe praticamente mai necessaria, dato che l'accordo regionale va ad incidere, per definizione, nella sfera delle competenze regionali. Qualora invece essa venisse intesa in relazione alla sfera legislativa regionale, l'intervento del parlamento statale sarebbe necessario in relazione ad una vicenda che si esaurisce nella sfera legislativa di una Regione. Appare infine del tutto contraddittorio pensare che la norma costituzionale dell'art. 117, ult. comma, possa essere ricostruita come una sorta di delega alle Regioni a firmare trattati in nome dello Stato e non anche a concluderli. Vero è che non sembra esservi del tutto necessità di una norma costituzionale che autorizzi lo Stato a delegare la conclusione di accordi alle Regioni; in ogni caso, trattandosi di accordi di rilievo regionale, se si vuole ricostruire tale norma come una delega non si vede perché essa non debba essere estesa alla fase della conclusione, e debba limitarsi alla fase della firma. Per questa fase, la previsione costituzionale di delega sarebbe assolutamente superflua, dato che non vi è alcuna norma, né costituzionale né legislativa, che disciplina il potere di firma. Se questo potere può essere assegnato con provvedimento amministrativo ad un appartenente al corpo diplomatico, non vi è proprio ragione per escludere che, con un provvedimento amministrativo, esso possa essere conferito al Presidente di una Regione.

Pretestuosa appare infine l'argomentazione che fa leva sull'assenza nella Costituzione di un procedimento di conclusione da parte di organi regio-

nali. Tale assenza è, difatti, più che comprensibile, dato che tale procedimento va propriamente disciplinato non già dalla Costituzione ma dagli Statuti regionali, i quali godono in proposito dell'autonomia stabilita proprio dalla Costituzione. In questo senso, poi, si è pronunciata con molta chiarezza la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 242 del 2003. La sentenza accerta infatti che le Regioni avrebbero ben potuto stabilire un procedimento di stipulazione di trattati, pure in assenza di una norma di attuazione del Titolo V della Costituzione. Questo argomento dovrebbe valere a stabilire in via generale il principio per cui la definizione del procedimento di stipulazione di accordi è di competenza delle singole Regioni, e non dello Stato, proprio in quanto gli accordi sarebbero accordi conclusi dalle Regioni in nome proprio e non per delega ad opera dello Stato.

6. Rilievi conclusivi

Queste considerazioni servono ad evidenziare come la riduzione del potere di conclusione di trattati ad opera delle Regioni ad un mero intervento nella fase di firma dei trattati non è certo in linea con la portata innovativa della disposizione dell'art. 117, ult. comma. Essa anzi sviscera tale norma costituzionale, e comporta più problemi di quanto non ne contribuisca a risolvere.

Sembra proprio che la legge di attuazione del Titolo V abbia teso ad eliminare, attraverso una discutibile interpretazione, l'intera categoria degli accordi regionali, e ribadito, invece, l'unicità del potere esterno dello Stato. Essa ha quindi discutibilmente vanificato la definizione costituzionale di un modello nuovo e potenzialmente assai interessante nel panorama delle forme federali di Stato, suscettibile di contribuire in misura notevole al riconoscimento di un pluralismo nella gestione del potere estero. Se pure tale modello dovesse essere il risultato casuale di una imperfetta redazione delle nuove disposizioni di riforma, esso avrebbe dovuto nondimeno essere esplorato nelle sue molteplici potenzialità, invece di venire subito annullato da una legge di attuazione che appare per molti versi confliggente con il nuovo Titolo V.

Post scriptum

Nelle more di pubblicazione del presente scritto, la Corte costituzionale ha adottato la sentenza 8 luglio 2004, n. 238, la quale concerne direttamente taluni dei temi trattati sopra.

I ricorrenti, la Regione Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano, avevano impugnato varie norme contenute nell'art. 6 della Legge La Loggia, lamentando, fra l'altro, una eccessiva ingerenza dello Stato nella conduzione delle relazioni esterne delle Regioni, nonché l'improprietà della procedura di conclusione stabilita dalla legge, la quale individua con chiarezza lo Stato come l'unico centro di imputazione delle posizioni soggettive derivanti dal trattato.

Su ambedue i punti la Corte ha peraltro respinto le argomentazioni delle ricorrenti. Quanto al primo, essa peraltro ha dato atto che le ricorrenti non avrebbero contestato le limitazioni quanto ai "casi" nei quali sarebbe lecito per le Regioni concludere accordi. Per questo aspetto, quindi, la sentenza non avrebbe accertato la conformità costituzionale di una disposizione che tende, ad avviso di chi scrive, a svuotare e non certo a disciplinare il *treaty-making power* regionale. Vero è che il tenore generale della sentenza non sembra incoraggiare le Regioni a far ulteriormente valere una compressione ad opera della legge della propria autonomia sul piano delle relazioni esterne.

Rilievi critici specifici concernono piuttosto le argomentazioni con le quali la Corte ha ritenuto che fosse pienamente conforme alla Costituzione la scelta legislativa di imporre alle Regioni di munirsi di pieni poteri per la firma del trattato. Questa conclusione è infatti fondata sulla considerazione apodittica che l'autonomia regionale non incide sulla unitaria rappresentanza dello Stato sul piano delle relazioni internazionali. A quest'ultimo solo, quindi, sarebbe aperta la possibilità di assumere impegni internazionali. Questa conclusione non appare certo convincente, in quanto, come si è detto nel testo, è difficile ricondurre al diritto internazionale il fondamento di scelte interne sull'articolazione delle competenze in tema di relazioni esterne. L'interpretazione della Corte, solo mitigata dalla configurazione di un obbligo costituzionale per il Governo di concedere pieni poteri di firma, sembra di fatto elidere la previsione di una autonomia regionale sul piano internazionale.

Vero è che l'idea di una unitaria rappresentazione sul piano internazionale, alla quale corrisponda però una garanzia costituzione dell'articolazione dei poteri esterni, è, a propria volta, tesi interessante e suscettibile di sviluppi in varie direzioni. Tali sviluppi non sono però prefigurabili sulla base delle scarse affermazioni contenute nella sentenza, la quale non prospetta neanche una soluzione per taluni problemi pratici che derivano dalle conclusioni adottate, fra i quali, quello di disciplinare il concorso di più Regioni nella conclusione di accordi nella medesima materia.