



LA CORTE COSTITUZIONALE ED IL “POTERE ESTERO” DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

(nota a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)

di

Renzo Dickmann

*(Consigliere della Camera dei Deputati, Segretario della Commissione Affari Esteri)
29 luglio 2004*

1. La Corte costituzionale con le sentenze n. 238 e n. 258 del 2004 interviene sulla materia del “potere estero” delle regioni e delle province autonome.

Prima di affrontare l’analisi di tale pronunce, pare opportuna una breve disamina dei caratteri del “potere estero” di tali enti, rinviando per i dettagli a quanto si è avuto modo di approfondire nel contributo specificamente dedicato al tema nell’ambito del volume *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. Caravita (Milano, Giuffrè, 2004).

La Costituzione dedica al “potere estero” delle regioni e delle province autonome alcune disposizioni ben precise. Tra queste rilevano l’articolo 117 e l’articolo 120, secondo comma.

L'articolo 117:

a) al primo comma prevede che "la potestà legislativa è esercitata dallo stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, *nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*";

b) alla lettera *a)* del secondo comma rimette alla legislazione esclusiva dello Stato "politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea";

c) al terzo comma rimette alla competenza concorrente delle regioni: "rapporti internazionali e con l'Unione europea; commercio con l'estero";

d) al quinto comma prevede che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza";

e) al nono comma prevede che "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati con legge dello Stato".

L'articolo 120, secondo comma prevede che "il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di *mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria* (...). La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

Tali disposizioni non offrono una definizione esatta del "potere estero" in esame, cosicché si ritiene possibile adottare tale locuzione solo in senso convenzionale, sulla base di quanto previsto dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, per individuare il complesso delle competenze che le regioni e le province autonome possono esercitare con proiezione esterna rispetto ai confini nazionali.

Limite generale è quello di cui al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, per il quale le competenze legislative dello stato, delle regioni e delle province autonome devono ritenersi vincolate dalla Costituzione e dal complesso degli obblighi discendenti dal diritto internazionale (il sistema degli accordi internazionali in vigore per l'Italia) e dal diritto comunitario.

2. La legge 5 giugno 2003, n. 131, che attua le citate disposizioni, all'articolo 1, comma 1, reca una previsione del tutto sintetica e riepilogativa dei vincoli discendenti dal diritto internazionale e comunitario per lo stato e le regioni e le province autonome, e all'articolo 6 si limita a dettare talune previsioni di rilievo metodologico e procedurale per l'esercizio del "potere estero" delle regioni e delle province autonome.

In sintesi vi si prevede che:

1) le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'*attuazione* e all'*esecuzione* degli accordi internazionali in vigore, salvo – in caso di inadempienza – l'esercizio del potere sostitutivo del Governo;

2) le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, *intese* dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale: gli ambiti di riferimento di tali intese ed attività sono quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994, la cui vigenza ed applicabilità non è stata contestata né in occasione dell'esame parlamentare della legge n. 131 del 2003, né nel contesto delle pronunce della Corte costituzionale in esame;

3) il comma 2 dell'articolo 6 aggiunge inoltre che con le intese e gli altri atti espressione di attività promozionale all'estero e di mero rilievo internazionale le regioni e le province autonome non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione;

4) le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati *accordi* esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, *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; il Ministero degli affari esteri, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'*opportunità politica* e la *legittimità dell'accordo*, conferisce i *pieni poteri di firma* previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112; *gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli*; agli accordi stipulati dalle regioni e dalle province autonome è data pubblicità in base alla legislazione vigente.

5) ai fini dello svolgimento attività promozionale all'estero e di mero rilievo internazionale, nonché ai fini della conclusione di intese ed accordi, le regioni e le province autonome sono tenute agli obblighi di informazione e collaborazione con il Ministero degli Affari esteri di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 6;

6) il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla regione o alla provincia autonoma interessata con riferimento alle attività di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali in vigore, alle attività promozionali all'estero e di mero rilievo

internazionale, alle intese ed agli accordi da essa negoziati, *questioni di opportunità* che derivino *dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato*; in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, il Ministro degli Affari esteri può chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, *delibera sulla questione*.

3. La Corte nella sentenza n. 238 del 2004, alla luce delle previsioni di cui all'articolo 117, terzo, quinto e nono comma, della Costituzione, riconosce la legittimità del sistema di regole risultante dall'articolo 6 della legge n. 131 del 2003, in materia di "potere estero" delle regioni e delle province autonome, richiamando i principi da essa già evidenziati nella sua precedente giurisprudenza sul tema (punto 5 in diritto).

La Corte riconosce in particolare la legittimità delle norme che concernono:

- a) la natura della disciplina ivi dettata (normativa di procedura e non di dettaglio);
- b) la previsione che regioni e province autonome possono concludere con altri stati, nelle materie di propria competenza legislativa (esclusiva e concorrente), solo accordi "esecutivi ed applicativi di accordi internazionali in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale" (punto 8 in diritto);
- c) la ricognizione come limiti alla capacità di cui sub *b*), della Costituzione (tutta), dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, degli obblighi internazionali (che sono posti in capo allo stato) e delle linee e degli indirizzi di politica estera dell'Italia, nonché - nelle materie di competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione - dei principi fondamentali dettati con legge dello stato;
- d) il meccanismo della previa comunicazione delle intese, assistito da un termine di trenta giorni entro i quali le Amministrazioni dello stato, per il tramite della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e del Ministero degli affari esteri, possono far pervenire proprie osservazioni;
- e) la subordinazione della collaborazione delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari quando le trattative per la conclusione di accordi si svolgano all'estero alla previa intesa con la regione o provincia autonoma interessata (punto 8 in diritto);
- f) la possibilità di accertare preventivamente l'opportunità politica e la legittimità di ogni accordo internazionale stipulato da una regione o provincia autonoma, al fine di consentire al Governo di opporsi quando "ritenga che esso pregiudichi gli indirizzi e gli

interessi attinenti alla politica estera dello stato” e la possibilità di contestare l’arbitrario uso del potere in sede di conflitto di attribuzioni (punto 8 in diritto);

- g) il deferimento delle “questioni di opportunità” contestate da regioni e province autonome ai fini dell’attuazione ed esecuzione degli accordi in vigore e della conclusione di accordi ed intese, al Consiglio dei ministri, cui spetta la decisione definitiva, con l’intervento del presidente della giunta dell’ente interessato, escludendo che tale potere possa sostanziarsi in un “indebito controllo di merito sulle autonome scelte regionali” (punto 10 in diritto);
- h) la necessità del previo conferimento dei pieni poteri di firma per la conclusione di accordi da parte della regione o provincia autonoma, pena la nullità dell’accordo stesso, in quanto gli accordi delle regioni e delle province autonome devono intendersi a tutti gli effetti atti di diritto internazionale, e la configurazione di tale conferimento, una volta accertata la legittimità e l’opportunità dell’accordo, come atto dovuto (punto 9 in diritto).

Il presupposto da cui muove la Corte è il seguente: da un lato la competenza statale in materia mira a salvaguardare le esigenze e gli interessi unitari dello stato-Repubblica che trovano espressione nella politica estera nazionale, dall’altro le regioni e le province autonome in ambito internazionale, ed all’interno dei limiti individuati dalla Costituzione, dalla legge e dalla giurisprudenza costituzionale, “non operano come ‘delegate’ dello stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli stati esteri, ma sempre *nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello stato*” (punto 6 in diritto).

Le previsioni di cui all’articolo 6 (commi 1, 2, 3 e 5) sono pertanto le “norme di procedura” di cui ai commi quinto e nono dell’articolo 117 della Costituzione (punto 7 in diritto).

In tale contesto di favore per il rilievo esterno delle regioni e delle province autonome la Corte si sofferma sul potere del Ministro degli affari esteri (in rappresentanza degli interessi unitari dello stato in materia di politica estera) di intervenire definendo principi, criteri ed osservazioni, chiarendo che esso costituisce espressione della necessità di assicurare il rispetto di tali norme di procedura, di salvaguardare le linee della politica estera nazionale e di garantire la corretta esecuzione degli obblighi di cui lo stato è responsabile nell’ordinamento internazionale: la Corte esclude infatti che si tratti di “direttive vincolanti in positivo quanto al contenuto degli accordi”, precisando che tale potere si pone solo come “espressione delle esigenze di salvaguardia degli indirizzi della politica estera, e dunque come specificazione del vincolo generale nascente a carico della regione dalla riserva allo Stato della competenza a

formulare e sviluppare tali indirizzi, e dal conseguente divieto di pregiudicarli con attività e atti di essi lesivi” (punto 8 in diritto).

Per quanto concerne gli accordi di cui all’articolo 6, comma 3, l’intervento *a priori* del Ministero degli affari esteri obbedisce all’esigenza di accertarne la *legittimità* rispetto al diritto internazionale (per quanto concerne le regole circa la formazione dei trattati discendenti dal diritto internazionale, ed in particolare dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) ed alle norme procedura di cui alla legge statale, nonché l’*opportunità politica* rispetto alle scelte ed agli indirizzi di politica estera dello stato, al fine dell’eventuale interessamento del Consiglio dei ministri, nei termini di cui al comma 5 del medesimo articolo.

Peraltro la Corte chiarisce che, poiché le regioni e le province autonome non operano come delegate dello stato ma in base a poteri propri, la collaborazione del Ministero degli affari esteri fino al conferimento dei pieni poteri di firma è un’*attività dovuta*, una volta accertata la piena legittimità ed opportunità politica nei termini sopra illustrati (punto 9 in diritto).

Per quanto concerne invece le intese, il comma 2 dell’articolo 6 pone alle regioni ed alle province autonome l’onere di comunicarle prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni, loro e delle altre amministrazioni competenti, da far pervenire entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali gli enti interessati possono concludere l’intesa.

Ai fini di tali osservazioni valgono comunque i limiti di cui all’ultimo periodo del comma 2 dell’articolo 6, che prevede che, in tali intese, gli enti interessati “non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all’articolo 114, primo comma, della Costituzione”.

Non sembra invece possibile interpretare tale disposizione nel senso di limitare l’oggetto delle possibili osservazioni a quanto ivi indicato, ben potendo le amministrazioni statali formulare osservazioni su tutti i profili riconducibili alle esigenze unitarie della Repubblica, secondo quanto rilevato dalla giurisprudenza della Corte stessa, a partire dalla sentenza 24 luglio 2003, n. 274.

I limiti al contenuto delle intese sembrano comunque meno stringenti di quelli previsti per gli accordi, in quanto le intese non sono atti rilevanti nella dimensione dell’ordinamento internazionale, come si avrà modo di porre in evidenza nelle pagine seguenti.

A chiusura del sistema si pone il Consiglio dei ministri, che deliberando a titolo risolutivo di ogni questione di opportunità relativa alle attività internazionali delle regioni e delle province autonome, può anche adottare – d'intesa con la regione o provincia autonoma interessata - eventuali misure sostitutive, soprattutto ove ritenga che le iniziative da assumere ricadano nella competenza esclusiva dello stato in materia di politica estera, che, i fini di quanto previsto dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione, deve ritenersi parte integrante della "politica generale del Governo".

Pertanto, anche se il comma 6 dell'articolo 6 della legge n. 131 del 2003 prevede l'applicabilità delle disposizioni in materia di potere sostitutivo del Governo solo all'ipotesi di "violazione degli accordi di cui al comma 3" del medesimo articolo 6, dovrebbe ritenersi possibile invocare tale potere sostitutivo a chiusura delle norme di procedura sul "potere estero" di regioni e province autonome, ogni qual volta ricorrano i presupposti di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, interpretando tale comma quale norma speciale rispetto alle norme generali di cui all'articolo 8 della medesima legge n. 131 del 2003.

4. Le conclusioni della Corte nella sentenza n. 238 sono dunque di piena preservazione dell'impianto risultante dall'articolo 6 della legge n. 131 del 2003, valorizzando in tale contesto l'autonomia delle regioni e delle province autonome in modo da conciliarla con le esigenze unitarie della Repubblica.

Sulla base di tale sentenza – ed in linea con quanto risulta dalla precedente giurisprudenza in essa richiamata – dopo le considerazioni sul piano del diritto interno svolte nei precedenti paragrafi, si possono fare le seguenti ulteriori riflessioni sul piano del diritto internazionale.

Le regioni e le province autonome non sono soggetti autonomi di diritto internazionale: in tal senso le pertinenti disposizioni della Costituzione italiana vanno interpretate alla luce di quanto previsto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

Tuttavia, nei limiti in cui sia ad esse riconosciuta dal diritto interno una capacità di "proiezione internazionale" (genericamente definibile con la locuzione "potere estero"), queste possono stipulare accordi internazionali nei soli casi di cui al comma 3 dell'articolo 6 della legge n. 131 del 2003, *vincolanti per lo stato*, e possono svolgere – secondo quanto previsto dal d.P.R. 31 marzo 1994 – attività di mero rilievo internazionale e promozionali all'estero - *vincolanti i soli enti territoriali che vi partecipano (salva diversa previsione*

nell'ambito di atti internazionali), sulla base di intese con enti territoriali interni ad altro Stato, secondo quanto previsto dal comma 2 del medesimo articolo.

Il legislatore non ha però definito una disciplina esaustiva della materia: in particolare non ha fornito elementi per chiarire quale sia la natura giuridica delle intese tra enti territoriali. La dottrina non consente di individuarne una natura univoca. Vi è chi non riconosce alcuna capacità vincolante delle intese sul piano giuridico e chi ne riconosce una natura giuridica vincolante in termini non dissimili da quella degli accordi internazionali tra stati.

Nel lavoro citato in apertura si è negato che tali intese rilevino come atti internazionali e si è ritenuto di assimilarle nella natura giuridica alle attività di cui supportino l'organizzazione. A tal fine possono infatti regolare l'istituzione di strutture operative comuni tra gli enti che vi partecipano, sono sottratte al diritto internazionale ed in caso di contenzioso l'autorità competente è individuata o individuabile in una autorità giudiziaria di uno dei paesi cui appartengono gli enti stipulanti l'intesa.

Si ritiene pertanto di riconoscervi la natura di contratti o "accordi" di diritto pubblico tra enti amministrativi (condividendo in tal senso le considerazioni di N. BASSI, *I contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra Comunità, stati membri e autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 529-535).

Differentemente dagli accordi internazionali, per i quali valgono la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e, per quanto non previsto in tale Convenzione, le regole generali di diritto consuetudinario, non esiste una disciplina generale di riferimento per quanto concerne tali intese, perché esse non rilevano nella dimensione del diritto internazionale.

Le intese sono giuridicamente differenti dagli accordi di diritto internazionale in senso proprio perché non vincolano gli stati ma gli enti territoriali che le sottoscrivono e non generano responsabilità di diritto internazionale. Occorre pertanto apprezzarne la natura giuridica al di là del *nomen iuris* con il quale sono denominate, spesso coincidente con quello adottato (accordo, patto, ecc.) per qualificare atti internazionali in senso stretto.

Le intese possono pertanto classificarsi solo in rapporto ai contenuti, che per il diritto interno sono non solo quelli di cui al primo periodo di cui al comma 2 dell'articolo 6 della legge n. 131 del 2003, ma anche quelli ulteriori che possono discendere da atti di diritto internazionale e di diritto comunitario.

Tuttavia in singoli accordi internazionali, per favorire iniziative di cooperazione in determinati ambiti territoriali, può essere previsto che enti territoriali di stati diversi definiscano reciprocamente intese organizzative di tali iniziative.

La legittimità di eventuali intese fra enti territoriali in tali casi deve pertanto valutarsi anche alla luce di tale cornice di diritto internazionale: sono cioè ammesse intese fintanto che taluno degli stati cui appartengono gli enti territoriali coinvolti non ammettano deroghe alla propria competenza esclusiva in materia di attività ad evidenza internazionale, ancorché di rilievo locale.

Se infatti un stato non consentisse, secondo le norme del proprio diritto interno, che proprie entità territoriali siano parte di intese con omologhe entità di altri stati, ci sarebbe la possibilità di stipulare solo accordi di diritto internazionale, dei quali – per l'Italia - potrebbero essere parti regioni o province autonome solo se trattasi di accordi riconducibili alle tipologie di cui al comma 3 dell'articolo 6 della legge n. 131 del 2005.

Ciò premesso, si rileva una base generale di diritto internazionale che legittima il ricorso ad intese nella Convenzione quadro firmata dagli stati membri del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità locali, fatta a Madrid il 21 maggio 1980 e ratificata dall'Italia sulla base della legge 19 novembre 1984, n. 948, che reca alcune previsioni generali in materia e poi rinvia ad accordi bilaterali la definizione del dettaglio della cooperazione transfrontaliera tra singoli stati.

In particolare è considerata “cooperazione transfrontaliera” (articolo 2 della Convenzione di Madrid) “ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o più parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine. *La cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno.* L'ambito e la natura di queste competenze non sono determinati dalla presente convenzione”.

Tale Convenzione fornisce quindi una serie di indicazioni esemplificative e non vincolanti circa i contenuti e le forme della cooperazione transfrontaliera, rinviando alla sede bilaterale la definizione degli ambiti di tale cooperazione, sulla base delle esigenze e delle competenze degli enti locali di ciascuno degli stati che sono parti contraenti della Convenzione stessa.

Nel ricorso del Presidente del Consiglio alla base della sentenza n. 258 del 2004 è menzionata la Convenzione Italia - Austria sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, fatta a Vienna il 27 gennaio 1993, stipulata dalle parti in attuazione della Convenzione di Madrid e ratificata ai sensi della legge n. 8 marzo 1995, n. 76.

La Convenzione di Vienna del 1993 prevede: (articolo 2) quali sono le collettività locali interessate (per l'Italia: le regioni Friuli - Venezia Giulia, Trentino - Alto Adige e

Veneto, le province autonome di Trento e Bolzano, nonché le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi comunali e provinciali ubicati, anche se solo in parte, entro la fascia territoriale di 25 km dalla frontiera; per l’Austria: i *Länder*, i comuni e le associazioni di comuni); (articolo 3) “la cooperazione transfrontaliera si svolge nei limiti delle competenze che il diritto interno di ciascuno degli stati contraenti attribuisce agli enti di cui all’articolo 2”; (articolo 4) le materie che possono formare oggetto di intesa; (articolo 5, comma 1) la clausola per la quale l’inizio delle trattative, la conclusione delle intese e la cessazione dei loro effetti giuridici avvengono “nell’osservanza delle disposizioni dell’ordinamento interno di ciascuno degli stati contraenti” (quindi non si applica il diritto internazionale); (articolo 5, comma 2) la clausola per la quale “le intese concluse ai sensi del presente accordo possono impegnare esclusivamente la responsabilità degli enti contraenti e non possono far sorgere, in forma diretta o indiretta, oneri finanziari a carico del bilancio statale per l’Italia e di quello federale per l’Austria”; (articolo 6) la clausola di non esclusività della cooperazione transfrontaliera definita sulla base del predetto accordo.

Si segnala ancora che la legge n. 948 del 1984, oltre all’autorizzazione alla ratifica ed all’ordine di esecuzione della Convenzione di Madrid, contiene talune previsioni di ordine procedurale: l’articolo 3 prevede che la conclusione di accordi ed intese tra enti territoriali nel contesto della Convenzione è subordinata alla stipulazione di accordi bilaterali tra l’Italia e gli stati confinanti, in cui siano indicate le materie che possono formare oggetto degli accordi e delle intese, con il limite del pregiudizio agli interessi politici ed economici nazionali, della difesa e dell’ordine e della sicurezza pubblica; l’articolo 4 prevede che gli enti che possono stipulare gli accordi e le intese previste dalla Convenzione possono essere non solo le regioni e le province autonome, ma anche – come prevede la Convenzione - le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi comunali e provinciali di servizi e di opere, entro 25 km dalla frontiera; l’articolo 5 prevede infine che gli accordi da stipulare da parte di tali enti devono essere adottati “previa intesa con il Governo”, che può all’uopo delegare, per determinate categorie di enti, organi periferici dello Stato.

Al riguardo occorre precisare che i termini “accordi” e “intese” nell’ambito della citata Convenzione di Madrid hanno un rilievo giuridico equivalente.

Pertanto, stante quanto previsto dal nono comma dell’articolo 117 della Costituzione ed il rinvio al diritto interno contenuto nell’articolo 2 della Convenzione di Madrid, le disposizioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge n. 948 del 1984 devono intendersi applicabili *solo* agli enti territoriali italiani legittimati dalla Costituzione alla conclusione di accordi o intese (regioni e province autonome): a tali enti peraltro si applica l’articolo 6 della

legge n. 131 del 2003, mentre per gli altri enti infraregionali vale la clausola finale di cui al comma 7 di tale articolo: “Resta fermo che i comuni, le province e le città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l’ordinamento vigente, comunicando alle regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa”.

Sembra infatti da escludere che gli enti locali diversi dalle regioni e dalle province autonome possano stipulare intese con omologhe entità di altri stati. Questa considerazione può essere supportata anche sulla base del fatto che l’Italia ha firmato ma non ratificato il Protocollo aggiuntivo alla citata Convenzione di Madrid, fatto a Strasburgo il 9 novembre 1995, nel quale si prevede (articolo 1) un impegno degli stati che ne sono parte di assicurare un “diritto” delle collettività o autorità territoriali alla cooperazione transfrontaliera con le omologhe entità territoriali di tali stati sulla base di intese, che per l’Italia incontrerebbe il limite dell’articolo 117, nono comma, della Costituzione, che non ammette gli enti locali diversi dalle regioni (e dalle province autonome) alla definizione di intese con enti territoriali interni ad altro stato.

Tornando alle regioni ed alle province autonome, delle citate disposizioni della legge n. 948 del 1984 non dovrebbe applicarsi ad esse in ogni caso quella - di rilievo procedurale - di cui all’articolo 5, da intendersi sostituita dalle pertinenti disposizioni dell’articolo 6 della legge n. 131 del 2003.

Pare pertanto possibile ritenere che gli articoli 3 e seguenti della legge n. 948 del 2003 sono applicabili solo in quanto non abrogati dall’articolo 6 della legge n. 131 del 2003 e compatibili con il nono comma dell’articolo 117 della Costituzione.

5. Dalle pagine precedenti emerge un quadro abbastanza completo delle condizioni del rilievo internazionale delle regioni e delle province autonome, nonché degli altri enti territoriali.

Occorre tuttavia formulare una precisazione: *il diritto comunitario può qualificare una originale soggettività delle regioni e delle province autonome, nonché degli altri enti territoriali.*

Al riguardo la Corte non è contraria.

Occorre peraltro premettere che la soggettività comunitaria eventuale di tali enti non discende né dalla Costituzione né dagli statuti speciali per quanto concerne le regioni ad autonomia differenziata e le province autonome, bensì solo dai trattati istitutivi delle

Comunità e dai relativi atti attuativi ed applicativi che dispieghino efficacia diretta nell'ordinamento nazionale.

Tale almeno è il senso della sentenza della Corte 19 luglio 2004, n. 239, dove la Corte ha anzi riconosciuto “la perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l’Unione europea (di cui all’art. 117, comma secondo, lett. *a*), comma terzo e comma quinto) a prescindere dai settori materiali coinvolti” (punti 5 e 6 in diritto), confermando la legittimità dell’articolo 5 della legge n. 131 del 2004 che, in attuazione dell’articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria, reca norme di procedura nello svolgimento di una competenza esclusiva del legislatore statale.

La Corte, nella sentenza n. 258 del 2003, sviluppa ulteriormente questo concetto, fornendo indicazioni di principio che potrebbero essere utili ai fini della definizione di una riforma della legge “La Pergola” (si veda attualmente il testo all’esame del Senato - A.S. 2386, XIV), nella quale possa trovare spazio una disciplina di maggiore attenzione alle ipotesi in cui le regioni e le province autonome possono essere direttamente coinvolte come soggetti di diritto comunitario.

Tale pronuncia è stata resa sulla base di un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Presidenza del Consiglio nei confronti della Regione Friuli – Venezia Giulia, della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Bolzano in ordine all’accordo da queste stipulato il 15 gennaio 2002 con i *Länder* austriaci Tirolo, Carinzia e Salisburgo, con riferimento al programma *comunitario* transfrontaliero “INTERREG III A Italia – Austria”.

La Presidenza del Consiglio, con ricorso depositato il 16 maggio 2002 (in *Gazzetta Ufficiale*, I serie speciale, n. 25 del 26 giugno 2002, 81 ss.) aveva chiesto l’annullamento del predetto accordo sostenendo che esso era stato definito in violazione delle attribuzioni statali in materia di politica estera, in violazione delle condizioni soggettive e oggettive della cooperazione transfrontaliera di cui alla Convenzione di Madrid, richiamate nell’articolo 4 della legge n. 948 del 1984, ed in mancanza della previa intesa con il Governo di cui all’articolo 5 della medesima legge.

A supporto della propria posizione (e successivamente al deposito del ricorso), la Presidenza del Consiglio – Ministro per gli affari regionali, con nota del 31 maggio 2002 (prot. 200/00472/89.6/Reg./Transf. 10), aveva chiarito – tra l’altro - che la legge n. 948 del 1984 si applica anche nel caso di accordi di cooperazione transfrontaliera previsti nell’ambito dell’esecuzione di programmi comunitari (nella specie i programmi INTERREG III). Tale nota è stata impugnata per conflitto di attribuzioni dalla sola Provincia autonoma di Bolzano,

per violazione della propria autonomia statutaria, come definita in sede di attuazione dello statuto.

Infatti il d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino – Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), all'articolo 6, prevede che spetta alla regione ed alle province autonome, “nelle materie di cui agli articoli 4 e 5, e, rispettivamente, 8 e 9 dello statuto, provvedere all'attuazione dei regolamenti della Comunità economica europea, ove questi richiedano una normazione integrativa o un'attività amministrativa di esecuzione”; ed all'articolo 7 prevede che la regione e le province autonome “nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione dei predetti atti comunitari”.

Inoltre l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 prevede che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni introdotte nel Titolo V della Parte II della Costituzione si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”, e l'articolo 11 della legge n. 131 del 2003 riconosce che in sede di attuazione degli statuti speciali possono essere adottate “disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari”.

La Corte nella sentenza n. 258 del 2004 non scende nel dettaglio dei limiti al potere estero delle regioni speciali e delle province autonome, limitandosi ad accogliere il ricorso della regione Friuli e della provincia autonoma di Bolzano, che sostanzialmente miravano a dimostrare l'insufficienza del ricorso della Presidenza del Consiglio sotto il profilo dei parametri di costituzionalità invocati (punto 4 in diritto).

Tuttavia valgono in proposito le considerazioni di cui al punto 6 in diritto della sentenza n. 238 del 2004, che precisa che “nel silenzio degli statuti, e tenendo conto che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 impone di riconoscere alle regioni speciali ogni forma di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V attribuisca alle regioni ordinarie, deve ritenersi che valgano anche nei confronti delle autonomie speciali *i principi e le regole*, che esplicitamente consentono attività internazionali delle regioni, risultanti dal nuovo articolo 117”.

Nella sentenza n. 258 del 2004 la Corte riconosce invece l'assoluta originalità della *soggettività comunitaria* di regioni e province autonome, nel momento in cui siano coinvolte nel processo esecutivo di iniziative configurate in norme comunitarie in vigore, qual è – nel caso di specie – il regolamento (CE) 21 giugno 1999, n. 1260/1999, che reca disposizioni

generali sui Fondi strutturali, nell'ambito del quale (si vedano in particolare gli articoli 8, 9, 20 e 21) si inquadra la conseguente attività preparatoria dello stato e delle regioni e province interessate precedente alla decisione della Commissione europea n. 3537 del 23 novembre 2001, di approvazione del programma comunitario INTERREG A Italia – Austria. In particolare in tale decisione si documenta (considerando 11) che il citato programma comunitario “è stato preparato e sarà attuato d'intesa con gli stati membri interessati e nell'ambito del partenariato” (punto 9 in diritto).

Inoltre nel preambolo del citato accordo transfrontaliero si richiama non già la Convenzione di Madrid ma il programma INTERREG III A Italia – Austria e la relativa decisione di approvazione della Commissione europea.

Tale accordo pertanto sul piano della natura giuridica è riconducibile alla categoria delle intese che disciplinano “attività internazionali” delle regioni e delle autonomie locali, alla cui natura giuridica – per quanto non specificamente previsto negli atti comunitari citati – resta assimilabile.

Sul piano funzionale costituisce invece parte del processo comunitario di erogazione dei fondi previsti dal citato programma INTERREG III A Italia – Austria.

Data la riconosciuta soggettività comunitaria in tale ambito delle regioni e delle province autonome, la Corte contesta la tesi sostenuta dal ricorso del Presidente del Consiglio, circa la possibilità di ricondurre l'accordo in questione alla generica dimensione della cooperazione transfrontaliera di cui alla Convenzione di Madrid (attuata nei rapporti con l'Austria dalla Convenzione di Vienna del 27 gennaio 1993, ratificata ai sensi della citata legge n. 76 del 1995), ed esclude quindi l'applicabilità delle connesse previsioni di diritto interno, di cui alla citata legge n. 948 del 1984 (punti 8 e 12 in diritto). La Corte inoltre annulla la citata nota della Presidenza del Consiglio – Ministro per gli affari regionali, del 31 maggio 2002, in cui si argomentava nel senso da essa disatteso.

Nulla dice invece in ordine agli ulteriori limiti alla efficacia delle disposizioni di cui agli articoli 3 e seguenti della citata legge n. 948 del 1984, sopra individuati.

Rimane comunque infatti che la soggettività comunitaria delle regioni e delle province autonome presuppone un processo decisionale organizzato in modo tale da preservare un adeguato coinvolgimento delle competenti amministrazioni statali, garantendo ad esse una evidenza tale da non dissolvere il principio della responsabilità degli stati membri dell'Unione europea per l'esatta attuazione del trattato CE e degli atti delle istituzioni della Comunità, di cui all'articolo 10 del trattato CE.

6. In conclusione si può ritenere che la Corte nelle pronunce esaminate ha voluto preservare l'impianto definito nella legge n. 131 del 2003, accentuando i caratteri autonomistici del "potere estero" delle regioni e province autonome, anche se nell'ambito dell'esclusiva competenza dello stato in materia di politica estera. Pur negando ad esse una originale soggettività internazionale, ha mostrato di riconoscere che il relativo "potere estero" non può incontrare limiti nella discrezionalità del Governo ed ha ammesso la possibilità che gli statuti speciali di autonomia e le relative norme di attuazione prevedano norme ulteriori in materia, a condizione che non siano in contrasto con i limiti di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Ha invece riconosciuto la soggettività di diritto comunitario delle regioni e delle province autonome nell'ambito di quanto previsto dai trattati istitutivi e dagli atti comunitari di attuazione ed applicazione, nello svolgimento dei processi comunitari che coinvolgono entità territoriali direttamente interessate da misure previste nei trattati e negli atti attuativi. Ha peraltro chiaramente definito che tale soggettività non elude la responsabilità finale dello stato ai fini dell'assicurazione di una leale attuazione degli obblighi comunitari, di cui è soggetto unitariamente responsabile.