

## SENTENZA N. 238 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

**Con la sentenza n. 238, la Corte Costituzionale** si è pronunciata circa la legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 1, 2, 3 e 5, della legge n. 131 del 2003 cit.. Tali norme attuano (in conformità alle riserve di legge statale ivi previste) l'articolo 117, commi 5 e 9, della Costituzione, i quali hanno, da una parte, costituzionalizzato e, dall'altra, **ampliato la portata del c.d. potere estero delle Regioni**, già previsto e disciplinato tanto dalla normativa ordinaria quanto dalla giurisprudenza della Consulta<sup>1[9]</sup>.

Secondo le ricorrenti (Provincia di Bolzano e Regione Sardegna), le norme impugnate presenterebbero molteplici profili di incostituzionalità.

Innanzitutto, esse, in virtù del loro carattere fortemente dettagliato, violerebbero l'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Secondo tale ricostruzione, le leggi statali chiamate, ai sensi del comma 9 dell'articolo 117 della Costituzione, a disciplinare (fra l'altro) i casi e le forme degli accordi delle Regioni con altri Stati e delle loro intese con enti territoriali interni ad essi sarebbero infatti riconducibili alla materia di competenza concorrente dei "rapporti internazionali (...) delle Regioni" e, di conseguenza, dovrebbero limitarsi a dettare norme di principio.

In subordine, anche qualora si ritenesse di individuare, nell'ambito in questione, un autonomo titolo competenziale di pertinenza statale, la relativa disciplina dovrebbe essere circoscritta (nei limiti di una stretta interpretazione) alla previsione, appunto, dei casi e delle forme di accordi ed intese. Al contrario, le norme della legge "La Loggia" attribuirebbero allo Stato poteri di ingerenza nel merito tali da sostanzialmente vanificare il potere decisionale che la Costituzione novellata avrebbe inteso attribuire alle Regioni. In particolare, tale ingerenza si realizzerebbe mediante: 1) la previsione di un potere, in capo al Ministero degli affari esteri, di fissazione di principi e criteri direttivi per la conduzione, da parte delle Regioni, dei negoziati finalizzati alla stipula di quelle tipologie di accordi che esse, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere con altri Stati; 2) la prescritta collaborazione (sempre in relazione alla stipulazione dei suddetti accordi e previa intesa con la Regione o Provincia interessata) con le rappresentanza diplomatiche e con gli uffici consolari in caso di trattative da svolgere al di fuori del territorio nazionale; 3) la previsione di un potere preventivo di accertamento dell'opportunità politica e della stessa legittimità dei futuri accordi da parte della Farnesina; 4) la c.d. "clausola di chiusura sul dissenso", ovvero il previsto potere ministeriale di rappresentare in qualsiasi momento all'ente interessato, tanto in relazione agli accordi quanto rispetto alle mere intese, questioni di opportunità e, in caso di dissenso, di devolvere la decisione definitiva al Consiglio dei ministri.

---

<sup>1[9]</sup> La disciplina a livello costituzionale dell'attività internazionale delle Regioni rappresenta una delle principali novità introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 cit.. Sul punto, si rinvia al dettagliato lavoro di G. BUONOMO, *Articolo 6*, in *Legge "La Loggia" - Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione* (a cura di F. Bassanini) cit.. In proposito si vedano anche V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie* ed E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze delle Regioni*, entrambi in *Le istituzioni del federalismo* n. 1/2002, nonché F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 5/2002 e R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V, Parte II, Cost. e della legge "La Loggia"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Del medesimo Autore da ultimo citato e per un primo commento alla sentenza annotata, cfr *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), ancora in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

È, poi, censurata la previsione, da parte della normativa impugnata, del necessario conferimento, da parte del Ministro degli esteri alla Regione o Provincia stipulante, dei pieni poteri di firma (come disciplinati dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati), a pena di nullità dell'accordo. Si tratterebbe, infatti, di un istituto riguardante i soli trattati fra Stati, mentre gli accordi delle Regioni non sarebbero tali, non vincolerebbero lo Stato in quanto tale e non costituirebbero limite alla legislazione interna ai sensi dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione<sup>2[10]</sup>.

### **La Corte pronuncia l'infondatezza di tutti i rilevi di costituzionalità mossi dalle Regioni (e Province) ricorrenti.**

Attraverso un rapido ma efficace *excursus* della propria giurisprudenza sul punto<sup>3[11]</sup>, le sentenze riconducono le norme impuginate (in tal modo legittimandone anche gli aspetti di dettaglio) alle peculiari "materie" di cui ai commi 5 e 9 dell'articolo 117 della Costituzione, evidenziando l'autonomia di tale ambito di competenza statale rispetto alla più vasta (e pure, indubbiamente affine) area di legislazione concorrente relativa alle relazioni internazionali delle Regioni.

Il richiamo del proprio *acquis* giurisprudenziale in materia di potere estero regionale consente poi alle Corti di fornire una lettura conforme a Costituzione dei numerosi vincoli di forma e di sostanza previsti dalla normativa *de quo* nei confronti dell'attività internazionale delle Regioni, così respingendo le ulteriori censure delle ricorrenti.

Tali vincoli sono, infatti, e devono essere strumentali rispetto alle "*esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell'ordinamento internazionale*" e non possono, pertanto, "*né potrebbero travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonome scelte delle Regioni*". Ciò vale per tutti gli strumenti di ingerenza riconosciuti in capo agli organi governativi centrali, compresi quelli maggiormente invasivi dell'autonomia regionale, ovvero il potere di accertamento preventivo di legittimità e di merito degli stipulandi accordi e la facoltà di sollevare (eventualmente anche ad accordo o intesa già stipulati) questioni di opportunità; in entrambi i casi, non è consentita "*alcuna ingerenza nelle scelte (...) attinenti all'esplicazione dell'autonomia della Regione*".

In altri termini, il Governo può intervenire (in via preventiva od in via successiva) solo ed esclusivamente allorché sia indispensabile salvaguardare "*indirizzi e (...) interessi attinenti alla politica estera dello Stato*"; a questa tutela sostanziale corrisponde, poi, sul piano procedurale, una ulteriore, duplice garanzia per le Regioni, rappresentata tanto dalla previsione della competenza dei massimi organi governativi (Ministro degli esteri ed, in ultima istanza, Consiglio dei Ministri) quanto dalla possibilità di sollevare, in presenza di ingerenze arbitrarie, conflitto di attribuzioni<sup>4[12]</sup>.

---

<sup>2[10]</sup> È singolare notare come le ricorrenti abbiano ommesso di riproporre in sede di giudizio di legittimità costituzionale altre rilevanti censure che la dottrina e gli stessi esponenti delle Regioni avevano mosso, nel corso dei lavori preparatori, nei confronti delle norme oggetto della sentenza in commento, a partire da quella volta ad evidenziare la restrizione, operata (forse indebitamente) dalla legge "La Loggia" rispetto al dettato costituzionale, dell'ambito del potere estero regionale alle sole materie di competenza "legislativa". (Sul punto, si veda ancora G. BUONOMO, *op. cit.*). Nemmeno ha costituito oggetto di impugnazione la prescrizione che impone la previa comunicazione agli organi Governativi delle intese che le Regioni (e Province) intendono concludere con enti territoriali interni di altri Stati, prescrizione a molti commentatori parsa eccessiva dato lo scarso rilievo che tali intese rivestono, in quanto espressamente limitate a scopi promozionali ovvero munite di un mero rilievo internazionale.

Analoga lettura costituzionalmente conforme si impone, secondo la Consulta, in merito alla previsione secondo cui la stipulazione degli accordi da parte delle Regioni deve essere preceduta, a pena di nullità, dal conferimento, da parte del Ministero degli affari esteri, dei pieni poteri di firma.

In proposito, la sentenza rigetta la tesi, sostenuta dalle ricorrenti, secondo cui tale passaggio procedurale sarebbe superfluo in quanto gli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome con altri Stati non sarebbero veri trattati fra enti tutti sovrani e, come tali, non vincolerebbero lo Stato italiano ma solo l'ente (Regione o Provincia) stipulante; al contrario, si tratta, a tutti gli effetti, di atti di diritto internazionale<sup>5[13]</sup> che ciascuna Regione (o Provincia) sottoscrive, *“secondo il diritto interno, (...) in base a poteri propri, e non come “delegata” dello Stato”*.

Poiché, d'altra parte, *“l'autonomia di diritto interno (costituzionale) in base alla quale le Regioni possono concludere gli accordi si esercita pur sempre nel quadro di un ordinamento in cui lo Stato centrale, titolare esclusivo della politica estera, è responsabile sul piano del diritto internazionale degli accordi e delle relative conseguenze, e quindi ha il potere-dovere di controllare la conformità di detti accordi agli indirizzi della politica estera nazionale”, “ciò comporta l'esigenza di adottare formalità intese a dare certezza, sul piano internazionale, circa la legittimazione di chi esprime la volontà di stipulare l'accordo e circa l'esistenza, secondo il diritto interno, del “potere estero” di cui l'accordo è espressione”*.

Inoltre, *“una volta che sia attuato il procedimento di verifica preventiva circa il rispetto dei limiti e delle procedure prescritte, il Ministero degli affari esteri è tenuto a conferire i pieni poteri all'organo regionale competente per la stipulazione, e non potrebbe discrezionalmente negarli. Si tratta dunque, in sostanza, di un adempimento formale vincolato in relazione all'esito della predetta verifica”* nonchè presidiato, dal punto di vista procedurale, dalla possibilità di attivare il conflitto di attribuzioni.

3.3 La sentenza appena commentata, assolutamente condivisibile nelle sue conclusioni, si presta ad alcune riflessioni.

In primo luogo, occorre sottolineare il rilievo del riconoscimento, operato dalla Corte, circa l'autonomia della posizione delle Regioni (e delle Province autonome) sul piano delle relazioni internazionali.

Proprio in ragione di tale autonomia e dato l'indubbio rilievo rivestito dall'attività estera regionale, pare pienamente giustificata la riserva, in capo allo Stato, dei descritti poteri di collaborazione, di controllo ed, eventualmente, anche di ingerenza rispetto a detta attività. Sotto questo profilo, paiono forse eccessivi i timori, sollevati da autorevole dottrina<sup>6[14]</sup>, circa il rischio che la materia relativa alla politica estera (in senso lato), alla luce del suo carattere fortemente trasversale, si risolva in un *“vincolo onnicomprensivo, capace di svuotare sostanzialmente l'autonomia”*. D'altra parte, quel severo scrutinio di costituzionalità circa l'eventuale uso irragionevole dei poteri statali di ingerenza nei confronti della politica estera (in senso stretto) delle Regioni, auspicato dalla medesima dottrina come terapia rispetto alle temute patologie centralistiche, sembra cominciare a attecchire nel *modus procedendi* della Corte, come recentemente confermato dalla sentenza n. 258 del 2004 in tema di accordi di cooperazione transfrontaliera attuativi di programmi comunitari stipulati dalle Regioni medesime.

---

Diversamente si dovrebbe argomentare, come già accennato, a proposito di altre previsioni contenute nella normativa oggetto della pronuncia annotata ma, invero, non specificamente impugnate dalle ricorrenti.

Ci si riferisce, in particolare, alla eccessiva restrizione delle tipologie di accordi internazionali stipulabili dalle Regioni (evidentemente collocate, da questo punto di vista, in una “posizione servente rispetto agli accordi fatti dallo Stato”<sup>7[15]</sup>) ed alle inutili complicazioni imposte, sul piano procedurale, in vista della conclusione delle intese (sospensione della firma per 30 giorni in attesa delle eventuali osservazioni governative, con previsione di un meccanismo di silenzio assenso), in tal modo perpetuando quella procedura di “sorveglianza speciale” (per usare l’espressione coniata in un documento redatto dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali) disciplinata dal d.P.r. 31 marzo 1994.

---