

Antonio Ruggeri

Riforma del titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)

Sommario: 1. Le diverse letture del quadro costituzionale dei rapporti internazionali delle Regioni e il (pre)orientamento metodico necessario a far congiungere la ricostruzione del quadro stesso col valore di un'equilibrata composizione di unità ed autonomia.- 2. Regola *versus* eccezione: il dilemma metodico circa il parallelismo tra competenze interne e "potere estero" delle Regioni ovvero circa il carattere tassativo delle previsioni costituzionali che assumono quest'ultimo a loro oggetto.- 3. Il dubbio significato delle "relazioni internazionali" delle Regioni, le possibili interferenze con le "relazioni internazionali" e la "politica estera" dello Stato, a motivo della formidabile forza espansiva di cui queste ultime sono dotate, la conseguente fluidità e mobilità del riparto delle competenze di Stato e Regioni.- 4. Gli accordi di diritto internazionale (sia statali che regionali) e la loro possibile incidenza su norme di diritto interno.- 5. (*Segue*): Tipologia e dinamica degli accordi nel tempo: l'angusta prospettiva di sviluppo delle relazioni pattizie delle Regioni secondo il disegno La Loggia e le aperture invece offerte dalla Carta "novellata".- 6. (*Segue*): Alla ricerca di moduli "integrati" di composizione della dinamica contrattuale.- 7. La partecipazione, nella "Repubblica delle autonomie", degli enti locali e dei privati alla formazione degli accordi ed alle "relazioni internazionali" in genere (cenni).- 8. Di alcuni pregiudizi metodico-dogmatici (in specie, in ordine al significato del limite degli obblighi internazionali, di cui al I comma dell'art. 117), nonché della complessa questione concernente i possibili conflitti tra norme comunitarie e norme internazionali.- 9. (*Segue*): Di alcuni restrittivi, preconetti orientamenti in tema di potere regionale di conclusione degli accordi, nonché di alcune singolari innovazioni procedurali proposte in merito all'esercizio del *treaty-making power* da parte delle Regioni.- 10. I controversi rapporti tra l'attività contrattuale delle Regioni e le attività promozionali all'estero e le attività di mero rilievo internazionale, il significato del mancato riferimento fatto a queste ultime dalla legge di riforma, la nuova configurazione del ruolo svolto dal Governo in occasione dello svolgimento delle attività in parola da parte delle Regioni e la necessità che esso sia sottoposto, nelle sue concrete manifestazioni, ad uno scrutinio stretto di costituzionalità.- 11. I poteri sostitutivi, i piani di esperienza ai quali possono (e devono) applicarsi, l'esigenza della loro attivazione in modo preventivo (specie, sul terreno della normazione) ed in rispondenza alla logica della integrazione delle competenze.- 12. Relazioni internazionali delle Regioni e promozione della specialità (e della "specializzazione"), con specifico riguardo all'autonomia delle Regioni di confine.

1. Le diverse letture del quadro costituzionale dei rapporti internazionali delle Regioni e il (pre)orientamento metodico necessario a far congiungere la ricostruzione del quadro stesso col valore di un'equilibrata composizione di unità ed autonomia

Che una delle più vistose novità della riforma del titolo V sia data dalle previsioni relative al c.d. "potere estero" (latamente inteso) delle Regioni non si dubita. Piuttosto, ci si divide, in modo anche

assai netto, circa la misura di siffatta innovazione; ed a questo riguardo molte e non poco reciprocamente divaricate sono le divergenze ricostruttive, alcuni puntando a minimizzare la capacità espressiva dei nuovi enunciati o, come che sia, manifestando molta cautela in merito alla loro portata, altri, di contro, segnalando il sostanziale mutamento di rotta rispetto alle esperienze fin qui maturate che potrebbe essere vigorosamente sollecitato dalla riforma. Pure i primi, ad ogni buon conto, non trascurano di sottolineare il passo in avanti compiuto col solo fatto della "razionalizzazione" costituzionale di quanto è fin qui stato affidato a (peraltro fortemente laconiche e complessivamente inappaganti) formule legislative o, addirittura, a prassi *omisso medio* rimesse, in ordine alla loro conformazione ed al complessivo orientamento, a decisioni improvvisate, frutto di congiunturali convenienze. La stabilità di quadro – si fa giustamente notare – che viene dal riconoscimento costituzionale di forme varie di partecipazione regionale alle dinamiche di diritto esterno non avrebbe potuto comunque essere assicurata da alcuna altra fonte. La qual cosa, peraltro, induce ad un'ulteriore riflessione circa la sufficienza delle previsioni in atto stabilite nella Carta "novellata" ovvero circa la necessità e/o opportunità che esse siano ancora meglio precisate per un verso, e completate per un altro, da ulteriori previsioni, senza le quali quelle ad oggi esistenti potrebbero rivelarsi incapaci di produrre positivi effetti o, addirittura, capaci di dar luogo ad effetti distorsivi rispetto alle stesse intenzioni possedute dal legislatore di riforma.

È pur vero, nondimeno, che la stabilità, di cui ora si discorre, presuppone, quale suo condizione logica ed irrinunciabile, la chiarezza e la intrinseca coerenza del quadro riformulato dalla riforma, senza di che essa può addirittura ritorcersi contro se stessa, traducendosi in un fattore di squilibrio delle dinamiche istituzionali, nella loro proiezione tanto esterna quanto interna.

Ora, va subito avvertito che, con riferimento al campo di esperienza adesso studiato, si è bruscamente passati da un difetto pressoché totale di previsioni costituzionali (se si eccettua il labile riferimento al limite degli obblighi internazionali contenuto negli statuti delle Regioni speciali) ad un (forse, eccessivo) affollamento di formule entro un ambito pure oggettivamente non ristretto: un affollamento tale da portare a sia pur parziali ma consistenti sovrapposizioni delle formule stesse, al punto da rendere fortemente problematica la ricognizione dell'"area materiale" – se così vogliamo chiamarla – in cui ciascuna di esse può spiegare, con autonomia di significati, i propri effetti. Se, poi, a ciò si aggiunge la circostanza – peraltro, come si sa, ricorrente e *quodammodo* consustanziale ai disposti costituzionali – costituita dal carattere assai incerto e, in qualche passaggio, persino sibillino delle espressioni linguistiche utilizzate per comporre ciascuna formula, se ne hanno ulteriori fattori di indeterminazione del quadro, nelle sue singole parti costitutive così come nel suo insieme.

Piuttosto che affaticarsi a dare un senso compiuto e persuasivo a ciascun enunciato isolatamente considerato (la qual cosa potrebbe non giovare, o non giovare fino in fondo, alla ricostruzione dell'intero disegno), conviene – a me pare – tentare di cogliere la *ratio* complessiva del disegno stesso, ciò che ne dà appunto la cifra maggiormente espressiva e qualificante, in vista poi di quelle ulteriori verifiche che – come sempre – dovranno esser date dall'esperienza, per il modo con cui quest'ultima verrà complessivamente ad impiantarsi, per gli orientamenti maggiormente marcati che assumerà, per le indicazioni insomma che darà circa il nuovo *diritto vivente costituzionale* che, sia pure limitatamente a questo (pure assai significativo e gravido di implicazioni) campo di relazioni intersoggettive, potrà, con la necessaria gradualità, prendere corpo ed affermarsi.

A questo fine, e puntando dunque unicamente a percepire la *ratio* sottesa alla riformulazione del titolo V, occorre previamente dotarsi di una solida chiave di lettura dei nuovi enunciati, vale a dire di un *principio metodico* dal quale muovere ed al quale costantemente riportare, per verificarne la congruità, le ipotesi interpretativo-ricostruttive che si faranno. Ed il principio non può che essere quello che presiede all'analisi di tutte le singole disposizioni del nuovo titolo V così come di quest'ultimo nella sua "sistematica" connotazione: il principio, cioè, della necessaria, equilibrata composizione dinamica tra unità ed autonomia. Di modo che, ogni qual volta la lettera di un enunciato parrebbe portare alla espansione dell'autonomia, in alcune delle sue manifestazioni o in relazione a taluni campi di esperienza, lì occorre pur sempre pensare alla possibile attivazione di strumenti e rimedi in genere a presidio e compenso dell'unità, e – naturalmente – viceversa: le espressioni che parrebbero esser state specificamente pensate a salvaguardia degli interessi unificanti richiedono comunque di esser opportunamente "dosate", nelle loro possibili applicazioni, vale a dire misuratamente intese e fatte valere in modi comunque tali da non determinare l'inammissibile compressione dell'autonomia ma, anzi, l'ulteriore sua crescita e valorizzazione, col fatto stesso della crescita e valorizzazione delle istanze unitarie, che fanno capo all'intero ordinamento.

È vero che il "bilanciamento", di cui ora si discorre, tra unità ed autonomia è idoneo ad assumere connotazioni non poco diverse a seconda dei campi di esperienza e, per uno stesso campo, nel tempo. Il modello costituzionale è (e, per sua natura, rimane) aperto agli sviluppi dell'esperienza stessa, pur nel fermo orientamento verso una loro complessiva connotazione comunque assiologicamente equilibrata. Sarebbe, di tutta evidenza, forzato, frutto di una lettura ideologicamente distorta e nel suo insieme non rispondente alle indicazioni di valore date dalla Carta, un indirizzo ricostruttivo che dovesse ignorare quale straordinario peso hanno avuto (ed è giusto che seguitino ad avere anche per l'avvenire) gli interessi unificanti, di cui si fa specificamente carico lo Stato nel campo delle relazioni internazionali. Qui più che altrove,

insomma, la composizione tra unità ed autonomia, nelle sue storiche e positive manifestazioni, esibisce (e *deve* esibire) una spiccata sensibilità per le istanze di unità. Eppure, la tradizione fino ad oggi maturata non può seguitare ad esprimere una forza di trascinamento esclusivamente sulla base della spinta originariamente data alle relazioni in questo campo di esperienza impiantatesi ed in nome di antiche esigenze la cui perdurante vitalità è nondimeno bisognosa di attenta, non preconcepita verifica, specie alla luce delle acquisizioni alla causa dell'autonomia che si sono nel frattempo avute e – soprattutto – delle altre che potrebbero (e dovrebbero) aversi siccome sollecitate dalla riforma. Una riscrittura costituzionale alla quale dovesse darsi unicamente il senso di una rappresentazione più o meno fedele delle confuse vicende fin qui avutesi, ma giudicata priva della capacità di dare un nuovo orientamento alle stesse per il futuro, non riuscirebbe, di certo, a liberarsi da alcuni vincoli e condizionamenti assai forti, in alcuni casi davvero opprimenti, posti in essere dalla tradizione suddetta ed espressivi di una sbilanciata (a tutto vantaggio dell'unità) composizione dei valori costituzionalmente protetti.

La posta in palio – come si vede da queste prime e del tutto insufficienti notazioni – è dunque grossa; e la domanda che dobbiamo porre a noi stessi, all'inizio così al termine dell'itinerario di ricerca ora intrapreso, è di cruciale rilievo metodico: si tratta, infatti, di stabilire se il quadro ricostruttivo, sia pur sommariamente delineato, appare, o no, essere slegato dai valori fondamentali, e segnatamente dalla sintesi di unità ed autonomia espressa dall'art. 5. Se così fosse, l'alternativa sarebbe davvero stringente, e starebbe in ciò: o che la composizione del quadro da noi effettuata è davvero fedele all'intenzione avuta dalla legge di riforma, e in tal caso però quest'ultima dovrebbe esser censurata rispetto all'art. 5 e all'equilibrio di valore da questo preteso, ovvero che è difettosa proprio la nostra proposta ricostruttiva. E, tra i due esiti astrattamente possibili, dobbiamo augurarci che il vero stia proprio nel secondo corno dell'alternativa, per quanto doloroso possa per noi essere prenderne atto, disponendoci dunque, con la necessaria pazienza ed umiltà, a ricercare e battere altre vie di ricerca, idonee a portare a quell'armonica congiunzione della parte organizzativa della Carta, così come riscritta dalla riforma, con la sua parte maggiormente espressiva e qualificante, quella appunto di valore. Quel che è, ad ogni modo, certo è che solo sul piano assiologico-sistematico può aversi l'indicazione più attendibile circa la congruità complessiva delle ipotesi interpretative prospettate, sulla base delle incerte ed approssimative disposizioni contenute nel titolo V, a seguito della sua riscrittura ad opera della legge di riforma dello scorso anno.

2. Regola versus eccezione: il dilemma metodico circa il parallelismo tra competenze interne e "potere estero" delle Regioni ovvero circa il carattere tassativo delle previsioni costituzionali che assumono quest'ultimo a loro oggetto

A riprova del modo affatto peculiare con cui unità ed autonomia si compongono nel campo di esperienza ora indagato parrebbe potersi addurre il "metodo" utilizzato dalla legge di riforma per trattare dei rapporti di diritto esterno in genere. La differenza rispetto al "metodo" adottato per rappresentare il nuovo riparto delle competenze di diritto interno tra Stato e Regioni parrebbe, infatti, essere, a tutta prima, assai netta.

Per quest'ultimo, come si è fatto da molti opportunamente notare, la regola, con specifico riguardo al piano della normazione in genere e della legislazione in ispecie, è la competenza delle Regioni, l'eccezione quella dello Stato. Se, poi, si estende lo sguardo altresì al piano dell'amministrazione, nuovamente la competenza dello Stato (stavolta congiuntamente a quella delle stesse Regioni) appare essere l'eccezione, la regola essendo data dall'esercizio dei poteri di amministrazione da parte dei Comuni. Gli insistiti riferimenti fatti dalla legge di riforma al "potere estero" delle Regioni, nell'ampia accezione in cui è qui inteso, sembrerebbero, invece, rimarcare il rilievo, più ancora che del potere stesso, dell'attività internazionale dello Stato, che presenterebbe *carattere negativo-residuale*, estendendosi a tutti i casi non espressamente richiamati a vantaggio delle Regioni. Qui, dunque, la regola, secondo tradizione, sarebbe data dalla competenza dello Stato: un tempo, senza esclusione di sorta, oggi appunto con le eccezioni *espressamente e tassativamente* previste a beneficio dell'autonomia regionale.

Ora, il rapporto regola-eccezione proietta la sua immagine oltre gli specifici campi di esperienza ai quali di volta in volta si applica e diviene, appunto, espressivo di un *criterio metodico di interpretazione-ricostruzione* dell'intero quadro costituzionale, della sua *ratio* così come della complessiva struttura del nuovo edificio ordinamentale da esso prefigurato.

L'eccezione, infatti, a differenza della regola, va delineata nei suoi confini secondo criteri di stretta interpretazione. La qual cosa è di particolare rilievo con riferimento ad attività o esperienze non espressamente ovvero compiutamente descritte nei loro lineamenti di fondo dal dettato costituzionale: attività ed esperienze che, dunque, si farebbero naturalmente attrarre dal polo al quale si dispone la regola, non già da quello della eccezione.

Secondo quest'indicazione metodica, quanto può fare lo Stato nei confronti delle Regioni, sul piano delle attività di diritto interno, parrebbe, perciò, restare circoscritto a ciò che è *positivamente* stabilito, ogni attività innominata facendosi riportare nella sfera di competenza delle Regioni (per quanto attiene ai poteri di normazione) ovvero dei Comuni (con riguardo all'amministrazione), vale a dire nelle sedi istituzionali in modo residuale competenti. Tutto questo, invece, non si avrebbe, per l'ipotesi ricostruttiva sopra accennata, con riguardo alle attività di diritto esterno ovvero alle altre, interne, alle prime strumentalmente connesse, in relazione alle quali la "logica" suddetta parrebbe anzi essere esattamente rovesciata su se stessa: le Regioni, dunque, disporrebbero di "potere estero"

(comprensivamente inteso) unicamente per i casi *nominativamente* indicati in Costituzione. E ad avallare questa supposizione è la forma stessa utilizzata per delineare il riparto delle competenze in materia tra Stato e Regioni, dove non casualmente – verrebbe da dire – si fa riferimento a competenze delle Regioni, le sole a porsi in un rapporto di discontinuità costituzionale rispetto al passato: quasi, appunto, a voler tacitamente preservare per tutto il resto gli ambiti di competenza statale, un tempo privi di confini.

È vero che i riferimenti contenuti nei commi V e IX dell'art. 117 alle materie di competenza regionale parrebbero piuttosto far pensare il contrario: che si sia, cioè, inteso introdurre la *regola* del parallelismo tra competenze *pleno iure* interne e competenze "esterne" (in senso lato), ovverosia tra le materie sulle quali le une e le altre possono esercitarsi; di modo che anche le seconde parrebbero abilitate ad espandersi in modo astrattamente non predeterminato, siccome riferite alle *stesse* materie sulle quali sono fatte poggiare le competenze propriamente interne. E, tuttavia, non è chi non veda come altro sono le *materie* sulle quali può appunto aversi un "potere estero" delle Regioni ed altro le *manifestazioni* dello stesso consentite; e queste ultime, secondo l'ipotesi ricostruttiva ora ragionata, sarebbero appunto le *sole* espressamente descritte, al fine di non discostarsi troppo dalla tradizione fin qui invalsa ovvero di non spezzare irreparabilmente il filo della continuità evolutiva dell'esperienza a venire rispetto a quella già maturata.

Proprio qui, però, è il fuoco della questione ora discussa: è da chiedersi, infatti, se la tradizione in parola, *per il solo fatto della sua esistenza*, possa porsi ad esclusivo o risolutivo (ché di questo, se ci si pensa, a conti fatti si tratta) parametro o fattore di *preorientamento metodico* nell'opera ricostruttiva dei lineamenti del nuovo quadro costituzionale. Una scelta dunque, come si diceva e come ora può ancora meglio vedersi, di campo, quella alla quale siamo oggi chiamati, che condiziona l'intero svolgimento dell'analisi, già dal momento della sua partenza.

Eppure, anche quanti sembrano mossi dalla pur comprensibile esigenza di salvaguardare fino in fondo il bene dell'unità in un campo, quale questo, attraversato da particolarmente forti tensioni e dove la ricerca di composizioni equilibrate degli interessi è resa assai disagiata e complessa proprio per il rilievo e l'intreccio degli interessi stessi, sono obbligati a riconoscere che talune acquisizioni all'autonomia ora espressamente prefigurate per le Regioni, per un verso sono dotate di una non comune forza espansiva (se non altro a motivo della strutturale vaghezza delle formule che le esprimono), per un altro verso comprendono, così come nel più è necessariamente compreso il meno, alcune manifestazioni dell'autonomia stessa che sono ad ogni modo strumentalmente connesse a quelle nominativamente indicate e, perciò, operativamente necessarie per il pieno conseguimento degli scopi costituzionalmente fissati.

Così, per fare subito un esempio che consenta di far uscire queste rapide notazioni dal vago che fino a questo momento le avvolge, qualora alla previsione posta in coda all'art. 117, che fa riferimento ad un potere contrattuale di diritto esterno delle Regioni, si desse – come a me pare si debba – il significato che la lettera suggerisce di darle, sarebbero evidentemente in essa comprese le attività promozionali ovvero le attività di mero rilievo internazionale che, secondo la prassi ormai invalsa sulla spinta di taluni riconoscimenti normativi e giurisprudenziali, sono ormai stabilmente riconosciute nella disponibilità delle Regioni (che, poi, convenga correggere le procedure al riguardo predisposte per l'esercizio delle attività stesse, in modo maggiormente rispettoso dell'autonomia, è un altro discorso, che peraltro si riprenderà tra non molto e che nondimeno non attiene – come si vede – al fatto in sé del riconoscimento del potere da cui quelle attività in concreto discendono e di cui sono manifestazione). Semmai, il punto è proprio quello di vedere se la formula suddetta si limiti – come vorrebbe un'autorevole dottrina, già richiamata – a riferirsi con parole diverse *unicamente* a siffatte attività ovvero se – come a me parrebbe – essa si spinga ben oltre la soglia già raggiunta dall'autonomia con l'esercizio delle attività stesse.

Di contro, sarebbe persino paradossale o, diciamo pure, insensato pensare, sulla spinta dell'indicazione proveniente dalla lettera dell'enunciato costituzionale, che le Regioni, per un verso, dispongano di un vero e proprio *treaty-making power* e, per un altro ed allo stesso tempo, non possano pubblicizzare i loro prodotti all'estero ovvero svolgere alcun'altra attività che non abbia una specifica base normativa in un accordo di diritto esterno a suo sostegno. Eppure, se ci si fa caso, a rigore a quest'esito, per irragionevole che sia, dovrebbe di necessità pervenirsi qualora dovesse assumersi per buona la partenza metodica del ragionamento sopra fatto, secondo cui le competenze regionali nel campo delle relazioni internazionali si avrebbero unicamente laddove *espressamente e tassativamente* previste.

Dalla prospettiva da ultimo adottata, anzi, i riconoscimenti di competenza ora costituzionalmente fatti potrebbero ritorcersi proprio contro l'autonomia, perlomeno per alcune sue manifestazioni, portando ad una condizione persino peggiore rispetto al passato. Quando, infatti, nulla era detto in Costituzione circa il "potere estero" delle Regioni, la legislazione da un lato e la giurisprudenza dall'altro hanno trovato il terreno sgombro, nel loro non poco sofferto cammino, per pervenire ai riconoscimenti avutisi fino alla riforma. Col sopraggiungere, però, di quest'ultima in un campo già arato dalla cultura giuridica e fatto oggetto di numerose previsioni normative e di una corposa produzione giurisprudenziale, potrebbe maliziosamente affacciarsi l'idea che quanto delle passate acquisizioni non riesce a specchiarsi fedelmente nella Carta "novellata" sarebbe condannato a restare ormai escluso dal patrimonio delle funzioni di cui le Regioni sono dotate.

Un esito, questo, come si vede, paradossale, persino beffardo, che ripropone in termini imperiosi, non eludibili, la questione metodica sopra indicata.

Eppure, come si faceva poc'anzi notare, la disputa metodica sopra nei suoi termini essenziali riferita può, almeno in parte, essere ricomposta, per il modo con cui dovesse essere disegnato nelle sue concrete applicazioni il raggio di azione delle previsioni costituzionali. È chiaro che, quanto più esso dovesse considerarsi dotato di ampia capacità di escursione di campo, tanto più nel campo stesso riuscirebbero a trovare posto attività in atto svolte o in potenza svolgibili da parte delle Regioni, a queste anzi sommandosi proprio le nuove acquisizioni espressamente prefigurate dalla riforma. Come sempre, insomma, tutto si riduce ad un problema d'interpretazione, di ricognizione dei confini oggettivo-materiali al cui interno questo o quell'ente, a seconda dei casi, deve mantenersi; e l'interpretazione, come si sa, ha qui un preorientamento metodico-assiologico, costituito dal bisogno irrinunciabile di coniugare, nelle loro forme concrete d'inveramento, unità ed autonomia, e dispone di una tecnica, quella della ragionevolezza, che porta naturalmente a scartare esiti ricostruttivi che priverebbero le Regioni di poteri di azione strumentali rispetto a quelli in modo esplicito ad esse dalla riforma riconosciuti e, peraltro, per alcuni aspetti o in alcune loro applicazioni, assai meno incisivi di questi ultimi.

3. Il dubbio significato delle "relazioni internazionali" delle Regioni, le possibili interferenze con le "relazioni internazionali" e la "politica estera" dello Stato, a motivo della formidabile forza espansiva di cui queste ultime sono dotate, la conseguente fluidità e mobilità del riparto delle competenze di Stato e Regioni

Un banco di prova altamente attendibile sul quale subito verificare se l'equilibrio assiologico, di cui si è fin qui discusso, è soddisfacentemente preservato è quello delle materie e dei tipi di potestà legislativa delle Regioni implicati dalle relazioni di diritto esterno.

Le Regioni, come si sa, hanno una potestà legislativa concorrente ed una "residuale", che peraltro non si è ancora ben capito se possa, o no, fregiarsi del titolo di potestà "piena" e che, pur tuttavia, è certamente in sé diversa (o, meglio, *astrattamente* diversa) dalla potestà concorrente.

Ora, si tratta di stabilire se la menzione, contenuta nel III c. dell'art. 117, dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni", unitamente a quella del commercio con l'estero e di altre materie ancora idonee ad avere implicazioni di diritto esterno, porti ad un ritaglio interno a *qualunque* materia regionale, nel senso che la relativa disciplina debba comunque essere attratta al tipo della potestà concorrente.

La questione – come si vede – riguarda specificamente le materie "residuali" che, per questa ipotesi interpretativa, cesserebbero di potersi considerare di potestà piena e transiterebbero

automaticamente nell'area descritta nel III comma, per il sol fatto di esser oggetto di relazioni di diritto esterno intraprese dalle Regioni e sia pure limitatamente alle implicazioni di carattere normativo da queste nascenti.

È tuttavia sufficiente un elementare ragionamento a rendere inattendibile questa eventualità.

Le Regioni, infatti, col solo fatto di dar vita a relazioni internazionali, magari avvalendosi delle forme previste dall'ultimo comma dell'art. 117, ridurrebbero da se medesime l'area delle materie di potestà residuale (e piena) a beneficio di quella di cui al III comma. Quale che sia il modo con cui le relazioni stesse sono poste in essere (sul punto, tra breve), dunque, le Regioni si priverebbero della capacità di dar loro seguito legislativo, per le materie cui esse fanno capo, in modo pieno, modo col quale potrebbero invece regolarle qualora facessero a meno di dar vita alle relazioni stesse.

È evidente, però, il vizio logico sotteso a questa impostazione che, oltre tutto, come ora si dirà, verrebbe inammissibilmente a confondere tra le "relazioni internazionali" in sé considerate, quale oggetto di potestà ripartita, e l'*attuazione* normativa ad esse data per i singoli campi materiali su cui insistono.

La questione, poi, ulteriormente si complica se si pensa alla pur parziale sovrapposizione che potrebbe darsi tra la formula posta in testa al III comma, sopra cit., e quella indicata nell'ultimo comma dell'art. 117.

Se, infatti, le relazioni internazionali sono viste al momento del loro formarsi, prima ancora che in quello dell'adempimento interno degli obblighi assunti in sede internazionale, parrebbe che la stessa attività contrattuale cui si riferisce l'ultimo comma dell'art. 117 debba aver luogo in modo "ripartito" in quanto parte costitutiva delle relazioni in parola ovvero sia in quanto idonea a svolgersi sullo stesso terreno sul quale, in via generale, prendono corpo le relazioni suddette. Senonché, lo stesso disposto da ultimo richiamato, nella sua letterale formulazione, lascia impregiudicate le forme, oltre che i casi, mediante (ed in relazione a) i quali i vincoli contrattuali sono assunti in ambito internazionale dalle Regioni, la cui definizione è interamente rimessa alla legge statale: modalità che, pertanto, potrebbero convergere ma anche divergere rispetto all'indicazione data dal III comma dell'art. 117.

Il nodo si scioglie sul piano teorico (ma potrebbe, invero, restare almeno in parte non sciolto su quello pratico) se alla formula dei "rapporti internazionali" si assegna un significato comunque non debordante sul piano della disciplina sostantiva bensì circoscritto a quello delle relazioni istituzionali o, come altri preferisce dire, procedurali. Di modo che modalità e sedi istituzionali in cui le Regioni entreranno in rapporto con soggetti della Comunità internazionale dovranno essere definite ricorrendo al modulo della potestà concorrente; gli impegni in tali sedi assunti, poi, saranno adempiuti attraverso attività di normazione che saranno rette dalla regola che ad esse presiede per le

singole materie. Trattandosi, dunque, di materie di potestà piena o "residuale" che sia, saranno oggetto della disciplina propria delle materie stesse ed andranno, perciò, incontro ai limiti ai quali questa tipicamente soggiace (quali essi siano è una più generale questione, cui qui pure si è di sfuggita accennato, che non può tuttavia essere ora nuovamente trattata). *Mutatis mutandis*, poi, per la potestà ripartita.

In tal modo, peraltro, si specifica il senso dell'indicazione, contenuta nel V comma dell'art. 117, secondo cui le Regioni sono chiamate a dar attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali (ed agli atti dell'Unione europea) "nelle materie di loro competenza": nelle materie e – può ora aggiungersi – secondo i *limiti* di competenza propri delle stesse.

Si faccia caso alla circostanza che gli accordi menzionati nel disposto ora richiamato non sono quelli (o, meglio, *soltanto* quelli) cui si riferisce il IX comma dello stesso art.: è evidente che, per questi ultimi, le Regioni dispongono *già* del relativo potere di attuazione, secondo la regola, e non avrebbe altrimenti avuto alcun senso dar modo alle Regioni di assumere impegni in ambito internazionale che non avrebbero potuto successivamente onorare in sede interna. Piuttosto, il senso profondo ed originale della previsione del V comma si coglie con specifico riguardo ad attività poste in essere dallo Stato, tanto sul versante dei rapporti con l'Unione europea quanto su quello dei rapporti internazionali. E, poiché l'attuazione degli accordi internazionali (e degli atti comunitari) ricadenti sulle materie indicate nel II comma dell'art. 117 è riservata, in via di principio, allo Stato, se ne ha che gli accordi ai quali si riferisce il V comma, per ciò che concerne la loro attuazione in via legislativa da parte delle Regioni, sono quelli siglati dallo Stato (e non dalle Regioni stesse) per le materie di cui al III ed al IV comma.

Si raggiunge così un primo, importante risultato, che mostra, per la sua parte, quanto sia approssimativo ogni ragionamento condotto sul filo di un automatico o sistematico e stringente parallelismo tra competenze di diritto interno e competenze di diritto esterno. Ed è che sulle materie di potestà regionale (e quale che sia il tipo della potestà stessa) possono aversi tanto accordi di diritto esterno conclusi dalla Regione, quanto accordi conclusi dallo Stato (è da chiedersi se anche accordi siglati da entrambi congiuntamente: sul punto, *infra*). Che, poi, gli accordi chiusi dallo Stato possano esser fatti liberamente ovvero soggiacciono a limiti tanto di contenuto quanto (e, forse, soprattutto, di procedura), in nome dell'autonomia, è un altro discorso, assai complesso, che si tenterà di svolgere nelle sue linee essenziali tra non molto.

D'altro canto, a riprova della eventualità di accordi conclusi dallo Stato sui campi materiali rimessi alla disciplina della Regione, può essere richiamata la formula che assegna in via esclusiva allo Stato stesso, in uno con la disciplina delle sue proprie relazioni internazionali, la determinazione della "politica estera", i cui effetti possono irradiarsi, come si sa, per qualunque

materia. L'immissione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato nei campi in tutto o in parte riservati alle Regioni è spianato, infatti, non tanto dalla formula che rimette allo Stato, in modo ugualmente esclusivo, le relazioni internazionali, di cui pure quegli accordi possono dirsi, ad un tempo, fattore di determinazione e manifestazione. Ciò che apre le porte al loro ingresso nei campi regionali è proprio la "politica estera", che pure – ulteriore testimonianza dell'affollamento delle formule e del loro inscindibile intreccio – è, per un verso, fatta dalle relazioni in parola e, per un altro, ne rende testimonianza: le ispira, ma anche, allo stesso tempo, le costituisce e le esegue.

Infatti, al fine di contenere (fin dove possibile...) le sovrapposizioni delle formule, si potrebbe prospettare delle "relazioni internazionali" dello Stato una lettura minimale, corrispondente e parallela a quella data delle "relazioni internazionali" delle Regioni, ambientata dunque essa pure sul piano istituzionale e delle procedure, vale a dire su quello dei collegamenti (e delle loro forme) di carattere interordinamentale. Invece, la "politica estera" possiede, per sua natura, una duttilità strutturale-funzionale ed una capacità espansiva davvero formidabili: è fatta, insomma, di tante cose, e tra queste vi sono, ovviamente, anche gli accordi, da un lato, e quanto è necessario (sul terreno della normazione come su quello dell'amministrazione) a darvi esecuzione-attuazione, dall'altro.

Certo, l'esclusiva spettanza allo Stato della determinazione della "politica estera" (e delle relazioni internazionali) non può (e non deve) portare ad un sistematico schiacciamento ed avvilitamento dell'autonomia; ed, anzi, fin dove possibile, dovrebbe essa pure, per la sua parte, convertirsi in un veicolo di valorizzazione della stessa (quali, poi, possano essere i modi più adeguati al conseguimento di questo non facile obiettivo si vedrà, per alcuni aspetti, tra breve). Ma, ugualmente certo è che, qui forse più che altrove, può assistersi a continue sovrapposizioni di discipline di varia provenienza, che obbligano a ricercare forme soddisfacenti della loro reciproca composizione.

Vi è di più. Il riconoscimento di alcune "materie" aventi proiezione "trasversale", vale a dire idonee ad attraversare più... materie (in punto di astratto diritto, *qualunque* materia) e, in questo senso, qualificabili come "*metamaterie*", fornisce ulteriore supporto alla ricostruzione che si va ora facendo. Se le norme statali aventi portata "trasversale" le si chiama (ma, con una evidente improprietà e rozzezza espressiva, di cui tuttavia il primo responsabile è proprio il legislatore di riforma) "materie", se cioè si converte e confonde l'oggetto della disciplina con la disciplina stessa, ed allora torna a riproporsi e ad essere recuperato proprio quel principio del parallelismo tra le competenze che si è appena visto esser, almeno in parte, obbligato a sostanziali, corposi temperamenti. Se, infatti, si considera che è comunque riservata allo Stato la determinazione dei "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, si vede come sia del tutto

coerente con siffatto riconoscimento di competenza allo Stato che quest'ultimo si impegni prima e dia attuazione poi agli impegni stessi anche con riferimento alle materie regionali. È pure vero che lo Stato potrebbe assumere impegni in seno alla Comunità internazionale (ed all'Unione europea) non già allo scopo dichiarato di assicurare certi livelli a certi diritti ma che di tutto ciò ci si renda conto solo in sede attuativa, attivandosi quindi unicamente in seno a quest'ultima il riparto prefigurato dalla lett. *m*) del II comma dell'art. 117. Anzi, proprio questa dovrebbe essere la norma: in un primo momento, lo Stato assume certe obbligazioni in ambito esterno; in un secondo, poi, le traduce in diritto interno, sempre che riconosca la propria competenza al riguardo (nell'esempio dianzi fatto, in quanto sia in gioco la determinazione dei "livelli essenziali" delle prestazioni).

Il discorso è generalizzabile. Anche le Regioni potrebbero dar vita ad accordi per le materie di loro competenza la cui attuazione poi non possa esser per intero realizzata dalle sole Regioni, proprio in ragione delle implicazioni e dei riflessi che potrebbero aversene a carico dei diritti. Nel qual caso, come si vede, la ridefinizione del riparto delle competenze, secondo l'indicazione data dalla lett. *m*) ora richiamata, verrebbe ad esser sollecitata e messa in moto proprio dall'accordo internazionale fatto dalle Regioni.

La formula sui "livelli essenziali", insomma, può scattare e rendersi operativa per qualunque campo materiale ed agire, appunto, a tutto campo: porsi come la molla che stimola lo Stato ad attivarsi in sede internazionale e a dar vita ad accordi idonei a spiegare effetti anche (e specificamente) nelle materie regionali, così come potrebbe emergere direttamente in occasione dell'attuazione di accordi precedentemente fatti da questo o quell'ente, e per questo o quell'ambito materiale.

Le competenze statali, poi, come si è tentato qui sia pure con molta approssimazione di mostrare, possono ricaricarsi a vicenda, intrecciarsi ovvero sovrapporsi sia tra di loro che rispetto alle competenze regionali: i fili che, alle volte per via sotterranea altre volte alla luce del sole, legano assieme la "politica estera" o le "relazioni internazionali" dello Stato con la determinazione di condizioni di vita uniformi, per ciò che attiene ai "livelli" delle prestazioni offerte ai diritti, possono essere molteplici, astrattamente imprevedibili, così come continuamente mutevoli ed internamente assai articolati e complessi sono i contesti al cui interno si manifestano interessi bisognosi di esser protetti, non di rado a mezzo di attività poste in essere in spirito di "cooperazione" ed a più livelli istituzionali ed ordinamentali di esperienza.

Dalla prospettiva ora adottata, sembra troppo schematico e – a me pare – votato a sicuro insuccesso il tentativo di fissare un punto fermo, interno o esterno che sia, in vista del riordino del quadro delle competenze, alla luce delle indicazioni poste dalla legge di riforma: far, insomma, dipendere le competenze di diritto interno (strettamente intese) da quelle esterne (*lato sensu*), o

viceversa. Ogni forma di irrigidimento teorico si scontra con la mobilità e fluidità delle relazioni tra gli enti, in ambito interno così come in seno alla Comunità internazionale, portate in modi assai vari ad orientarsi e ad assumere un certo assetto a seconda del moto incessante degli interessi, della loro mutevole natura, delle forme ugualmente varie delle loro reciproche combinazioni.

Quando si dice, come ora si dice da parte di una sensibile ed attenta dottrina, che le relazioni esterne (e le competenze che su questo piano si esercitano) *fanno* le relazioni interne, sicché espandendosi (o, in via meramente teorica, ritraendosi) a fisarmonica le relazioni dello Stato, se ne avrà la corrispondente espansione (o contrazione) della legislazione di attuazione prodotta dallo Stato stesso, si coglie certamente – ma, a mia opinione, solo in parte – nel vero. Chi può, infatti, negare che debba essere specificamente lo Stato a farsi carico degli interessi unificanti che dovessero specchiarsi in un accordo internazionale ovvero emergere al momento della sua attuazione interna? Eppure, non sempre né necessariamente le cose vanno così. La stessa Costituzione "novellata" mostra di esserne consapevole, dal momento che se, per un verso, dà modo allo Stato di immettersi nei campi regionali allo scopo di fissare i "livelli essenziali" delle prestazioni e, in generale, allo scopo di salvaguardare gli interessi nazionali (e sovranazionali) evocati dalle formule espressive di competenze "trasversali", per un altro verso, tuttavia, acconsente a che le Regioni diano attuazione ad accordi internazionali dello Stato, sempre che ovviamente ricadenti nei campi materiali alle Regioni stesse assegnati: accordi che, dunque, in tesi si fanno portatori di interessi che trascendono la mera dimensione locale, altrimenti lo Stato non avrebbe titolo alla loro conclusione, ma che pure, allo stesso tempo, esprimono interessi alla cui soddisfazione le Regioni possono dare il loro fattivo, necessario concorso.

4. Gli accordi di diritto internazionale (sia statali che regionali) e la loro possibile incidenza su norme di diritto interno

Le notazioni da ultimo svolte rendono, per la loro parte, testimonianza dell'intreccio assai fitto che viene a costituirsi tra interessi (e, perciò, tra competenze) in seno ad un quadro soggetto a continuo rifacimento, per la mobilità e fluidità degli elementi che lo compongono. Se la linea che congiunge e separa allo stesso tempo la sfera delle competenze interne di Stato e Regione si sposta senza sosta in avanti o all'indietro, a seconda del verso assunto e della intensità espressa dalle norme statali di carattere "trasversale" e, in generale, a seconda del moto degli interessi e dei modi della loro combinazione, come non pensare che tutto questo possa avere la sua immediata proiezione sullo stesso piano delle relazioni internazionali? E viceversa: per il modo col quale queste ultime prendono corpo e si rinnovano, come non riconoscere la loro capacità di portare a continue ridefinizioni dell'ordine interno delle competenze?

Così stando le cose, ci si avvede che ogni forma di rigido riparto di materie e competenze, oltre a fare a pugni con una realtà attraversata da un dinamismo senza sosta, è rinnegata dallo stesso modello costituzionale, che prefigura la mobilità (e non già la staticità) del riparto stesso.

Si tratta allora di chiedersi quali forme di collegamento interordinamentale risultino essere maggiormente congeniali alle esigenze di un quadro costituzionale e di un'esperienza che vuole ormai abbattuti gli steccati tra gli enti, rimodellandosi incessantemente le linee che delimitano i campi di competenza di questo o quell'ente ed assumendo le linee stesse forme assai varie, come in seno ad un ideale caleidoscopio popolato da elementi di non uguale fattura e complessiva connotazione.

Ancora una volta, occorre, a mia opinione, tenersi alla larga dalla tentazione di ingabbiare in seno a schemi preformati, vecchi o nuovi che siano, le attività di ordine internazionale sia dello Stato che delle Regioni.

Accordi internazionali (in senso largo) possono, dunque, aversi da una parte e dall'altra. Il punto è chiedersi quali soluzioni procedurali possano rivelarsi maggiormente appaganti e rispondenti a quel *principium cooperationis* che sta a base delle relazioni intersoggettive, così come costituzionalmente definite.

Dalla prospettiva ora adottata, il riparto delle competenze su basi materiali costituisce unicamente un primo, essenziale punto di riferimento ma appunto non il solo. È chiaro che se lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in alcune materie, sulle stesse sicuramente potrà obbligarsi in seno alla Comunità internazionale. Allo stesso titolo e modo, anche le Regioni – secondo la lettura maggiormente fedele alla lettera dell'ultimo comma dell'art. 117 – parrebbero abilitate a stipulare accordi internazionali per le materie di loro spettanza.

La questione, tuttavia, si presenta assai più complessa di quanto a prima vista non sembri.

Si pensi, ad es., alle vicende di normazione relative alle materie di potestà ripartita. Qui, non è chi non veda come un'attività di negoziazione *direttamente* ed *esclusivamente* condotta dalla Regione potrebbe dar vita, al momento della sua traduzione in norme di diritto interno, a non poche né lievi difficoltà. La Regione, infatti, non ha unicamente nel patto internazionale il punto di riferimento per la propria produzione normativa ma anche nei principi fondamentali delle leggi dello Stato, oltre che negli altri limiti di ordine sia generale che speciale ai quali istituzionalmente soggiace (le norme comunitarie, le norme sui "livelli essenziali", laddove non coincidenti coi principi fondamentali, ecc.): norme e limiti, tutti, suscettibili di interferire, in vario modo e con ugualmente varia intensità, tra di loro.

Si aggiunga, poi, che, secondo una lettura della formula di cui al I comma dell'art. 117 (pure, a mia opinione, bisognosa di talune, non secondarie precisazioni), gli impegni internazionali in

genere, *quale che sia l'ente che li assuma*, esprimono una capacità di vincolo tale da irradiarsi per l'intero ordinamento, asservendo pertanto alla loro osservanza anche enti diversi da quello o quelli che li abbiano contratti. Per la verità, si fatica non poco a comprendere la ragione per cui un accordo concluso da una Regione debba – come si vorrebbe da parte di questa dottrina – proiettare i propri effetti anche nei confronti di altre, con grave pregiudizio della loro autonomia: a tacer d'altro, il potere contrattuale verrebbe, in tal modo, praticamente svuotato di significato, in conseguenza dell'innaturale competizione che si determinerebbe tra le Regioni, ciascuna sapendo di non potersi discostare dalla linea tracciata da chi è arrivata per prima. Piuttosto, sembra di dover qui recuperare in pieno la "logica" dei "microsistemi" di cui si compone la Repubblica, intesa quale "macrosistema" al cui interno si costituiscono sfere autosufficienti di normazione, ancorché necessariamente legate l'una all'altra e tutte al "tutto" da esse composto dall'opera di unificazione-integrazione assoluta dalle norme statali di principio (per la potestà ripartita), oltre che dalle norme "trasversali" (per ogni potestà): la "colla" – come ho ritenuto altrove di chiamarla – sparsa a piene mani e per l'intero ordinamento al fine di preservarne e trasmetterne l'identità.

Se, tuttavia, gli accordi fatti da singole Regioni non rilevano – per la tesi che sento di dover qui patrocinare – al di fuori dei territori per i quali sono stati conclusi (e, dunque, a carico di altre Regioni), potrebbero però esprimere un vincolo, anche particolarmente stringente, sulla normazione statale che, per sua natura, spiega effetti per l'intero territorio nazionale, ora condizionandone l'ulteriore produzione, ora, per un altro verso, incidendo sulla stessa produzione previgente, che potrebbe considerarsi affetta da invalidità (o, quanto meno, da *inapplicabilità*) sopravvenuta ove incompatibile con gli accordi stessi. Per il caso, infatti, che la Regione non si sia ancora dotata di una compiuta disciplina legislativa della materia sulla quale abbia concluso un accordo di diritto esterno reso efficace in seno al "microsistema" regionale, da un lato dovrebbe seguire – secondo la regola – ad essere applicata la disciplina statale, da un altro lato però questa eventualità potrebbe essere ostacolata o resa impossibile dalla circostanza che la stessa si mostri incompatibile col patto internazionale. Ed allora si vede bene come, anche ad escludere che quest'ultimo possieda una generalizzata capacità invalidante (nel senso, appunto, di portare alla caducazione *tout court* della disciplina statale in vigore, con effetti valevoli per l'intero territorio nazionale), ugualmente potrebbe riflettersi a carico della disciplina medesima, per ciò che attiene alla sua possibile applicazione nel territorio della Regione.

È, tuttavia, chiaro che siffatte negative conseguenze non possono essere in alcun modo tollerate; tanto più se si considera che esse potrebbero riprodursi a cascata sulle stesse materie di potestà piena delle Regioni, per i casi d'interferenza tra le clausole degli accordi e le norme statali idonee a

coprire le materie stesse (con specifico riguardo, ancora una volta, alle norme sui "livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti).

5. (Segue): *Tipologia e dinamica degli accordi nel tempo: l'angusta prospettiva di sviluppo delle relazioni pattizie delle Regioni secondo il disegno La Loggia e le aperture invece offerte dalla Carta "novellata"*

Di tutto ciò sembra invero che si sia avuta una qualche, seppur confusa avvertenza in sede di progettazione della disciplina legislativa di attuazione della riforma ma, a parer mio, non con la dovuta, matura consapevolezza, tant'è che si sono apprestate soluzioni, ad un tempo, troppo rigide per un verso, eccessivamente carenti per un altro. Sembra, cioè, aver fatto difetto proprio la ricerca del modo giusto per affrontare i problemi in tutta la loro complessità e gravità, venendo incontro ad un tempo tanto all'esigenza di non esporre lo Stato a responsabilità di diritto esterno, quanto all'esigenza di coniugare e reciprocamente conciliare unità ed autonomia.

Il disegno di legge La Loggia riduce infatti, in buona sostanza, la capacità contrattuale delle Regioni alla mera attuazione di accordi conclusi dallo Stato, tanto per le materie di potestà ripartita (per le quali questo "schema" pure potrebbe avere una sua giustificazione), quanto però per quelle di potestà piena. Una soluzione, questa, che parrebbe invero fondata sulla riserva fatta alla legge in ordine alla determinazione dei "casi" e delle "forme" riguardanti l'attività contrattuale delle Regioni e che, tuttavia, meriterebbe di essere discussa alla luce dello stesso quadro costituzionale e, particolarmente, alla luce del bisogno irrinunciabile di coniugare unità ed autonomia portandole entrambe al massimo del loro potenziale espressivo.

Ora, è evidente la *ratio* che sta a base di quest'opzione, che è quella di chiamare gli accordi regionali comunque a succedere rispetto a quelli statali, sì appunto da obbligarli a conformarsi a questi ultimi. Per questa parte, tuttavia, a mio modo di vedere, il meccanismo pensato è troppo ingessato nei suoi movimenti, laddove avrebbe potuto essere reso più agile e funzionale riprendendo ed adattando al caso nostro la stessa "logica" usualmente posta a base delle relazioni tra le leggi di Stato e Regioni relative a materie di potestà ripartita. Nessun ostacolo, invero, a mia opinione si dà a che le Regioni si attivino per prime, ovviamente con le cautele richieste dall'esigenza di non impegnare comunque la "politica estera" dello Stato (ma, a questo fine, ciò che solo importa è che si abbia un'adeguata procedimentalizzazione dell'attività contrattuale delle Regioni, tale da dar modo a queste ultime di autodeterminarsi nel modo migliore, ma pur sempre col necessario controllo da parte degli organi centrali di apparato). Lo Stato, poi, può sempre sopraggiungere con accordi che dovrebbero connotarsi per una intrinseca duttilità strutturale: dotarsi, insomma, allo stesso modo delle leggi-quadro, di una parte inderogabile e di un'altra invece suscettibile di esser in ogni tempo

rimossa da norme regionali, siano o no precedute da accordi fatti dalla Regione stessa e disposte appunto alla attuazione di questi ultimi. La regola, insomma, dovrebbe essere quella della "reciproca cedevolezza" tra gli accordi, così come si ha (o, dobbiamo forse ormai dire, si aveva...) tra le leggi di Stato e Regione: nell'ambito dei rapporti intrecciati tra enti appartenenti ad uno stesso ordinamento è, infatti, ben possibile che accordi "regionali" possano essere in un momento successivo a quello della loro conclusione superati da accordi posti in essere direttamente dallo Stato. È vero che – come si dirà tra un momento – siffatto superamento non è detto che avvenga in modo automatico o, sia pure, indolore. Ma, non si trascuri il fatto che gli inconvenienti ora segnalati, che possono aversi in relazione alla dinamica degli accordi nel tempo, ugualmente non sono evitati anche ad accogliere la riduttiva (e parziale) soluzione patrocinata dal disegno La Loggia, che – come s'è detto – spiana la via unicamente ad accordi regionali conseguenti ad accordi dello Stato e meramente attuativi di questi ultimi. L'interferenza dell'una con l'altra specie di accordo (e dell'uno accordo concretamente posto con l'altro), infatti, può aversi comunque, se si considera che un primo patto fatto dallo Stato e quindi svolto ("attuato") in ambito locale da ulteriori patti regionali può in ogni tempo essere modificato da altro accordo statale, rispetto al quale si porrebbe, dunque, in ogni caso il problema dell'adeguamento degli accordi regionali pregressi.

Ora, l'adeguamento in parola può prendere corpo astrattamente in due soli modi: o direttamente, per mano dello stesso Stato, qualora l'accordo da quest'ultimo concluso contenga (sia pure a titolo precario) clausole di dettaglio, comunque idonee a prendere subito il posto delle contrarie clausole stabilite dalla Regione, ovvero indirettamente, sollecitandosi la Regione stessa ad attivarsi allo scopo di aggiornare gli accordi precedentemente conclusi, per la parte in cui non dovessero pienamente armonizzarsi col patto statale sopravveniente. In generale, mi parrebbe maggiormente adeguato alle esigenze di promozione dell'autonomia un esito che veda gli accordi fatti dallo Stato ed incidenti sulle materie regionali conformarsi – come si diceva – quali meri "accordi-quadro", coi quali pertanto lo Stato si limiti ad obbligarsi unicamente quanto agli obiettivi ma si rimetta in ordine ai mezzi da apprestare per il loro conseguimento alle determinazioni specificamente poste in essere dalle Regioni (e solo "sussidiariamente", eccezionalmente dallo Stato stesso). Accordi-quadro che, quanto meno laddove ricadenti su materie di potestà ripartita, dovrebbero – come si viene dicendo – venire alla luce col concorso delle Regioni, dal momento che la stessa definizione dei principi delle leggi statali che ne traducono le clausole in diritto interno non potrebbe che aversi attraverso il passaggio obbligato della Commissione "integrata" (e, dunque, con l'attiva partecipazione, oltre che delle Regioni, delle restanti autonomie territoriali).

D'altro canto, non avrebbe alcun senso distinguere tra la *perfezione* dell'accordo statale (e, di riflesso, della legge che vi dà esecuzione), che – in via di mera ipotesi – potrebbe aversi senza il "concorso" delle Regioni, e la sua *attuazione* in ambito interno che, con specifico riguardo alle materie di potestà ripartita, richiederebbe comunque di prendere corpo attraverso siffatta partecipazione. Se i "principi fondamentali" che specificano concettualmente e danno il primo svolgimento interno ad un atto (qui, l'accordo siglato dallo Stato) esprimono di quest'ultimo proprio la essenza e ne danno la complessiva, sintetica rappresentazione, sarebbe incongruo, meramente coreografico o simbolico, riconoscere la necessità di un "concorso" alla definizione dei primi nondimeno non preceduto da alcuna forma di "concorso" alla definizione della "sostanza" da essi tradotta in norme di diritto interno.

Un ulteriore fattore di rigidità dell'impianto prefigurato dal disegno La Loggia si ha, poi, con riguardo alla tipizzazione degli accordi (in senso lato) conclusi dalla Regione, per la parte in cui si riserva alle "intese" con enti non statali la messa a punto di quelle che usualmente sono chiamate le attività promozionali e le attività di mero rilievo internazionale, agli "accordi" (propriamente detti) essenzialmente l'attuazione degli accordi statali.

Per un verso, infatti, le intese non necessariamente dovrebbero restare circoscritte alle sole attività suddette, che anzi potrebbero alle volte costituire non già il loro *fine* (e *confine*...) bensì il *mezzo* o il *presupposto* per fini ancora più ambiziosi proficuamente perseguibili, nel rispetto delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni (e, dal punto di vista dell'ordinamento cui appartiene la controparte, degli enti di uguale livello).

Per un altro verso, poi, gli accordi fatti con lo Stato, potrebbero essi pure, per la tesi qui patrocinata, darsi obiettivi diversi da quello della mera attuazione di... obiettivi già in altri accordi che li precedano e determinino fissati. E il vero è che quali appunto possano essere i fini degli uni e degli altri accordi dovrebbe principalmente, se non pure esclusivamente, dipendere proprio dalle capacità espressive di ordine funzionale di cui gli enti sono dotati. È chiaro che quando la Regione intrattiene relazioni con altra "Regione" (o ente assimilato) sa di poter dare un certo raggio alla propria azione, diverso dalla lunghezza di quello che si ha in occasione dei patti conclusi con Stati esteri. Sono, insomma, le competenze, rispettivamente proprie degli Stati e degli altri enti, a dare un senso complessivo, pure vario a seconda delle materie e delle circostanze, alla attività contrattuali di diritto esterno.

Dalla prospettiva ora adottata, si vede dunque come la soluzione preferita dal disegno La Loggia irrigidisca taluni moduli operativi che potrebbero invece essere dotati di maggiore flessibilità sia strutturale che funzionale (per ciò che attiene alla natura ed alla tipologia degli accordi, nonché alla loro dinamica nel tempo) e così sollecitati, a seconda degli ambiti d'intervento e delle circostanze, a

sempre più intense forme di "cooperazione" e, per ciò pure, ad ugualmente crescenti acquisizioni a favore dell'autonomia. Ciò che solo, secondo il quadro costituzionale, parrebbe importare è che la Regione si mantenga all'interno dei confini dei campi materiali ad esse assegnati, restando quindi determinata la forma dell'atto internazionale ("accordo" ovvero "intesa") unicamente dalla natura dell'ente contraente (rispettivamente, Stato o altro ente). Tuttavia, non può appunto escludersi che la forma "sbagliata", nel rapporto con la controparte, possa determinare una chiamata a responsabilità per inadempimento di accordi (in senso lato) che la controparte stessa consideri intangibili (ad es., in quanto nell'ordinamento cui questa appartiene si abbia una rigida separazione delle competenze tra Stato ed enti autonomi). Una chiamata a responsabilità, questa, che, attraverso il generale rinvio agli impegni internazionali contenuto nel I comma dell'art. 117, si rifletterebbe anche nel nostro ordinamento costituzionale.

La Regione deve – com'è chiaro – "prendere sul serio" i patti conclusi, "accordi" o "intese" che siano, ove si convenga che nessuna scala di priorità assiomaticamente prestabilita si dà (o, meglio, per Costituzione, si *dovrebbe* dare) tra i moduli pattizi in parola, idonei a comporsi in unità secondo criteri ordinatori di gerarchia o di competenza o, ancora, di integrazione, in base alle indicazioni risultanti dai singoli ordinamenti costituzionali. Ma, "sul serio" vanno, naturalmente, presi anche gli accordi fatti dallo Stato per le materie regionali: pienamente rispettati, dunque, sia dallo Stato stesso che dalle Regioni, anche in modo incrociato. Ed allora ci si avvede come l'affollamento degli strumenti e dei moduli pattizi su uno stesso campo materiale potrebbe dar vita ad intrecci inestricabili qualora non dovesse farsi luogo ad un'adeguata disciplina della "circolazione" degli strumenti in parola, idonea al conseguimento del duplice scopo del costante mantenimento dell'equilibrio nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni da un lato, e del rispetto degli impegni internazionali dall'altro.

6. (Segue): *Alla ricerca di moduli "integrati" di composizione della dinamica contrattuale*

Si torna così alla partenza del ragionamento svolto; e si ha conferma del fatto che le competenze di Stato e Regione possono essere preservate nel migliore dei modi se avviate e fatte confluire, nelle loro concrete manifestazioni, lungo processi decisionali in seno ai quali gli atti adottati in esercizio delle stesse siano chiamati non già puramente e semplicemente a *succedersi* (più o meno accidentalmente) l'uno all'altro, bensì ad *integrarsi*, componendosi dinamicamente in unità all'interno di serie procedimentali alle quali gli enti in parola *simultaneamente* partecipino, con diversità di ruoli ma uguale dignità di posizione costituzionalmente protetta.

Il punto è allora proprio quello di stabilire quali misure debbano essere predisposte al fine di assicurare il "concorso" di Stato e Regioni nello svolgimento delle relazioni internazionali: su di che

non sembra, invero, che in seno alla progettazione costituzionale ed a quella pensata per darvi attuazione si sia avuto uno sforzo di elaborazione adeguato.

Ora, come strutturare i procedimenti attraverso i quali può realizzarsi l'integrazione delle competenze in ambito interno, specificamente nella fase ascendente di un processo decisionale che è quindi naturalmente portato a proiettarsi ed a perfezionarsi fuori dell'ambito stesso, è una questione, di politica costituzionale, che supera i ristretti confini di questa riflessione. Cionondimeno, qualcosa, in una sede, quale questa, in cui ci si limita a svolgere talune notazioni di ordine metodico-ricostruttivo, può esser ugualmente detta. Per quanto, infatti, l'ultima parola al riguardo spetti, come sempre, al legislatore statale, chiamato a porre le norme sulle procedure, non va trascurato il fatto che, per un verso, il senso complessivo di queste ultime deve nondimeno conformarsi ai principi di struttura costituzionalmente stabiliti e non può dunque dar luogo ad effetti lesivi dell'autonomia; per un altro verso, poi, l'elaborazione delle norme in parola richiede di esser fatta, essa per prima, con quel metodo "partecipato" e paritario di cui si ha una pur labile (ed invero complessivamente non appagante) traccia nell'art. 11 della legge di riforma.

Dunque, proprio attraverso la fattiva partecipazione delle Regioni (e delle autonomie in genere) alla elaborazione delle leggi statali sulle procedure (e per il carattere di "metanorme" posseduto dagli enunciati in esse contenuti), può porsi, almeno in parte, riparo alla "lacuna di costruzione" lasciata scoperta dalla legge di riforma, nella parte in cui (art. 117, V c.) non prevede espressamente il "concorso" delle Regioni (e delle altre autonomie) alla confezione degli accordi internazionali dello Stato, "concorso" che è invece prefigurato con riguardo alla formazione degli atti dell'Unione europea. Lacuna che, ovviamente, bene avrebbe fatto la riforma a non esibire e bene, comunque, si farebbe a correggerla al più presto con le stesse forme costituzionali, dal momento che, in tal modo, il "concorso" stesso verrebbe ad esser dotato delle più solide garanzie. Nondimeno, per l'istante, può porvi, nei limiti suoi propri, riparo la disciplina statale sulle procedure, specie se quest'ultima dovesse presentare – come sento qui di dover consigliare – carattere unitario, "organico", racchiudendo in sé altresì le regole relative alla nascita degli accordi internazionali dello Stato ed alle modalità della loro attuazione, unitamente alle regole concernenti la confezione degli accordi conclusi dalla Regione, nonché le ulteriori regole relative alle "relazioni internazionali" in genere della Regione stessa, nell'accezione "istituzionale" o procedimentale che qui si è ritenuto di darle: regole, queste ultime specificamente, alla cui messa a punto le autonomie territoriali sono espressamente chiamate a dare il loro apporto nella sede e con le forme di cui all'art. 11 della legge di revisione.

Quel che, ad ogni buon conto, va tenuto fermo è il principio secondo cui v'è (*deve esservi*) un duplice "concorso" di Stato e Regione, seppur realizzato in forme diverse, congrue con la funzione

istituzionale propria di ciascun ente, un "concorso" *perfettamente ambiverso*: da parte della Regione alla confezione della disciplina di principio adottata dallo Stato in funzione servente rispetto agli accordi dallo Stato stesso conclusi sulle materie regionali, e da parte dello Stato alla messa a punto degli accordi fatti dalla Regione, che, come si è già avuto modo di accennare, richiedono di esser previamente sottoposti al controllo dell'apparato centrale, se non altro al fine della verifica della loro compatibilità con la "politica estera". La qual cosa, nondimeno, non può assumere il senso, che invece parrebbe avere secondo il "modello" La Loggia, di una sostanziale compartecipazione (addirittura, forse, in modo dominante...) dello Stato alla scrittura degli accordi (che invece dovrebbero essere propriamente ed esclusivamente) regionali. Piuttosto, allo Stato può (e deve) essere riconosciuto un potere di controllo in senso proprio, quale dunque si esprime in un motivato rinvio dell'accordo regionale *in fieri* alla Regione perché ne ridiscuta le clausole non compatibili con la "politica estera" dello Stato e, in genere, non rispettose dei limiti derivanti dal riparto costituzionale delle competenze, così come fissato nell'art. 117 cost. Ovviamente, nei casi più gravi può pure aversi il rigetto secco dello schema di accordo, sempre che adeguatamente motivato e, comunque, soggetto ad eventuale ricorso per conflitto davanti alla Corte: né più né meno, insomma, di ciò che ordinariamente si ha con riguardo ai casi in cui lo Stato non si uniformi al canone di "leale cooperazione". Ovviamente, può pensarsi anche a soluzioni procedimentali diverse, purché – beninteso – si mantengano sempre nel "giusto mezzo" tra unità ed autonomia, non facendo pertanto luogo ad una squilibrata composizione di ordine assiologico, quale quella che si avrebbe a conformare gli accordi regionali quali atti sostanzialmente "complessi".

Quel che, ad ogni buon conto, va tenuto fermo è che il carattere – come dire? – "ascensionale" esibito dal moto prefigurato dalla Carta per lo svolgimento delle relazioni intersoggettive in genere (e, segnatamente, di quelle tra Stato e Regioni), che porta le Regioni a partecipare alla confezione delle leggi dello Stato (sia pure soltanto di quelle che insistono sui campi di potestà ripartita), non pure lo Stato farsi "colegislatore" delle Regioni. È insomma l'idea (o, meglio, il *valore*) di una Repubblica che, come si diceva, si fa ed incessantemente si rinnova *dal basso*; e, perché ciò avvenga, come da tempo mi affanno a dire, occorre non tanto decentrare funzioni alla periferia bensì portare la periferia nel centro.

Dunque, una "filosofia", quella che emerge dal "sistema" delle norme di cui agli artt. 5, 114 cost. e 11 della legge di riforma, per l'aspetto ora considerato, esattamente rovesciata rispetto a quella che è invece rappresentata dal disegno La Loggia che, mentre non fa menzione del "concorso" delle Regioni alla definizione degli accordi statali (e, perciò, delle leggi statali di principio che vi danno esecuzione-attuazione), conforma come sostanzialmente "mista" o "complessa" l'attività contrattuale delle Regioni, peraltro appiattita e svilita alla mera "attuazione" degli accordi statali.

Si può, forse, dire ancora di più: che proprio per il fatto che le "relazioni internazionali" in genere dello Stato non possono, se non in modo artificiale, essere rigidamente separate al proprio interno, distinguendosi quelle che ricadono negli ambiti materiali delle Regioni dalle altre che vi fuoriescono, esse non si sottraggono, così come – a mia opinione – non si sottrae la stessa "politica estera" nel suo insieme, alla logica "ascensionale", di cui si è appena detto, per il fatto che quest'ultima esprime un principio di struttura dell'ordinamento, un suo modo di essere, un metodo generale di azione. Certo, vi sono talune peculiari esigenze comunque bisognose di esser, in questo campo di esperienza, salvaguardate e che consentono alla partecipazione *dal basso* di distendersi solo fino ad un certo punto, e non oltre. Ma, quanto meno laddove le relazioni e la politica suddette abbiano, poi, ricadute immediate sulla sfera dell'autonomia (il che è, appunto, la regola) non sembra dubbio che la loro definizione non possa prendere forma nel circolo "chiuso" entro cui si svolgono le dinamiche dell'apparato statale ma debba piuttosto aprirsi, ed aprirsi nel modo più ampio, alla "cooperazione" di *tutte* le istituzioni che fanno la "Repubblica".

7. La partecipazione, nella "Repubblica delle autonomie", degli enti locali e dei privati alla formazione degli accordi ed alle "relazioni internazionali" in genere (cenni)

Da questa prospettiva, che vede "integrate", nel senso appena detto, le competenze di Stato e Regione e sostanzialmente "partecipata" la produzione statale, si ha peraltro modo di apprezzare il ruolo riconoscibile agli enti territoriali minori in occasione della costituzione dei vincoli di diritto esterno.

A dire il vero, di "relazioni internazionali" di tali enti nella Costituzione "novellata" espressamente non si parla. La qual cosa non ha, tuttavia, fatto d'ostacolo alla prospettazione di una tesi favorevole al riconoscimento di un'attività normativa posta in essere dagli enti stessi al fine di dar attuazione agli impegni internazionali assunti da Stato e Regioni. La tesi è, invero, appena accennata e non compiutamente svolta; e, peraltro, muove da un assunto solo in parte condivisibile, quello della natura sostanzialmente "primaria" della produzione regolamentare degli enti locali, alla luce dell'innovazione apportata dal VI comma dell'art. 117.

La questione è, però, assai più complessa di quanto pure a prima impressione non sembri.

Per un verso, la necessità di un coinvolgimento delle autonomie minori non può esser messa in dubbio, sol che si pensi che il *principium cooperationis* resterebbe monco ed anzi portato a distorsive o riduttive applicazioni se dovesse prendere corpo senza la sostanziale presenza degli enti in parola nei luoghi istituzionali dove sono assunte talune decisioni idonee a riverberarsi sull'intero ordinamento e, dunque, anche a carico delle autonomie stesse (obbligato, ancora una volta, il riferimento alla Commissione "integrata"; ma altri riferimenti in tal senso potrebbero essere adottati,

anche con riguardo ad organi privi di riscontro costituzionale, quale la Conferenza Stato-Regioni-Città).

Per un altro verso, poi, è ormai provato che la normazione senza l'amministrazione rimane lettera morta; e la seconda, com'è assai noto, è, in via di principio, consegnata in mano agli enti più vicini al cittadino, i Comuni. Immaginare, dunque, che possano essere assunti impegni di diritto esterno, per il cui pieno adempimento si renda comunque necessario il passaggio dagli enti locali, facendo a meno del concorso di questi ultimi alla loro formazione sarebbe obiettivamente irragionevole. E il vero è che il senso più genuino, autenticamente espressivo dell'autonomia, è dato non tanto dalle "relazioni internazionali" degli enti minori che prendono forma attraverso l'attuazione da essi data in via normativa ed amministrativa ad accordi da altri conclusi, quanto dalle "relazioni" impiantate in fase ascendente, in sedi sia statali che regionali la cui strutturazione è peraltro ancora tutta da inventare (penso, ora, soprattutto, oltre che alla Commissione "integrata", specificamente al *Consiglio delle autonomie locali*, istituito presso le Regioni; ma altre sedi ancora potranno essere allo scopo allestite, soprattutto lungo l'asse che collega gli esecutivi, per tradizione specificamente competenti alla conclusione degli accordi internazionali).

Se si conviene sulla necessità di un coinvolgimento degli enti locali nelle "relazioni internazionali", presentandosi la Repubblica, anche nei processi produttivi aperti alla Comunità internazionale (ed alla Comunità/Unione europea), quale organizzazione internamente composita e connotata da un moto "ascendente", ebbene dovrà pertanto porsi mano ad una procedimentalizzazione delle relazioni in parola che tenga conto di questo bisogno e che sappia darvi la più adeguata soddisfazione. Ci si avvede, allora, di quanto complessa e fitta possa (e debba) effettivamente essere la trama procedurale, nella sua riconosciuta capacità di distensione ai vari livelli istituzionali e di coinvolgimento, sia pure in diversa misura e con parimenti diversa responsabilità, di tutti i soggetti nei quali si articola la Repubblica.

Per strano che possa dunque sembrare, *nessun* soggetto può essere assiomaticamente escluso da siffatta partecipazione: le stesse autonomie private, che la Carta "novellata" vuole "favorite" nell'esercizio di attività istituzionalmente proprie degli enti territoriali, potrebbero essere sollecitate a concorrere alla formazione di atti idonei a riflettersi quindi sul loro patrimonio funzionale, con specifico riguardo ai casi in cui gli accordi (particolarmente, quelli conclusi dalle Regioni) presentino degli obiettivi per il cui conseguimento l'attività svolta dai privati è, in maggiore o minor grado, considerata indispensabile.

È chiaro che un sovraccarico di previsioni potrebbe dar luogo ad un appesantimento o ad un eccessivo irrigidimento dei processi decisionali, come tale palesemente nocivo per la funzionalità degli stessi; sicché, oltre una certa misura, non ci si può né deve spingere. Nondimeno, occorre

prendere consapevolezza del fatto che la rete che collega i pubblici poteri, così come questi ultimi coi privati, è talmente estesa ed internamente composta da non tollerare aprioristiche esclusioni. La stessa "politica estera", di cui pure è giusto che lo Stato porti per intero (ed esclusivamente) la responsabilità, viene naturalmente a comporsi, per la ricostruzione qui proposta, attraverso un "gioco" di relazioni intersoggettive al quale tutti gli enti di cui si compone la Repubblica sono chiamati a partecipare: si forma, insomma, essa pure *dal basso* e, comunque, deve di necessità mostrarsi sensibile alle istanze di cui gli enti locali si fanno istituzionalmente portatori.

8. Di alcuni pregiudizi metodico-dogmatici (in ispecie, in ordine al significato del limite degli obblighi internazionali, di cui al I comma dell'art. 117), nonché della complessa questione concernente i possibili conflitti tra norme comunitarie e norme internazionali

La riforma del titolo V, come si vede dalle scarse ed approssimative notazioni appena svolte, obbliga ad un complessivo ripensamento degli schemi teorici d'inquadramento e delle strutture e procedimenti che essi hanno ad oggetto, siccome elaborati in un contesto ancora fortemente dominato dall'idea che quella dello Stato nel campo delle "relazioni internazionali" (latamente intese) costituisca (e debba assiomaticamente costituire) una presenza assorbente ed esclusivizzante. Gli stessi rapporti tra gli organi della direzione politica, come si accennerà tra un momento, sono profondamente "impressionati" dal modo con cui è ora riconformata, nelle sue strutture elementari costitutive, la Repubblica ed obbligati, pertanto, ad assoggettare i metodi della loro azione ad una complessiva, profonda revisione. Quel che è certo – perlomeno così a me pare – è che le leggi statali sulle procedure e gli atti in genere adottati per dare attuazione al nuovo quadro costituzionale non possono assumersi come idonei a dotarsi di contenuti – come dire? – "neutri" bensì sono vigorosamente, assiologicamente orientati verso quella ricostruzione della Repubblica *dal basso* sulla quale la riforma ha appunto inteso far poggiare le dinamiche complessive dell'ordinamento. Duole, invece, constatare che molte espressioni linguistiche ora iscritte nella Carta "novellata", per quanto invero suscettibili di essere variamente intese e disponibili a forme ugualmente varie d'inveramento, conformemente alla loro natura strutturalmente "aperta" all'esperienza, sono da parte di molti viste alla luce di vecchi (e, invero, ancora oggi solidi) assetti istituzionali, anziché nella consapevolezza della necessità del loro corposo rifacimento nel senso indicato dalla riforma. V'è, insomma, un *habitus* mentale tendenzialmente "giustificazionista" o, come che sia, naturalmente portato a leggere i nuovi enunciati dal punto di vista delle passate esperienze piuttosto che da quello delle nuove, sollecitate ad impiantarsi dalla Carta "novellata".

Ci si intenda. Che tutto questo possa, perlomeno con riguardo ad alcuni campi, comprendersi alla luce dell'esigenza di assicurare una indolore transizione dal vecchio al nuovo impianto, quanto più

possibile appunto nel segno della continuità, è innegabile e (fino ad un certo punto) apprezzabile. D'altronde, non tutto quanto c'era prima merita, ovviamente, di esser bruscamente rimosso e senza rimpianti abbandonato sol perché appunto venuto in essere in un contesto costituzionale ormai mutato. Si aggiunga, poi, che non poche delle passate esperienze, già alla luce dei vecchi parametri costituzionali, si ponevano come, in maggiore o minore misura, distorsive dei parametri stessi; ed è storia vecchia, che da noi come altrove si è costretti ciclicamente a ripetere, quella secondo cui non poche volte la revisione costituzionale invoca a propria giustificazione non già l'esigenza di innovare appunto al dettato della legge fondamentale bensì di voltar pagina rispetto ad esperienze affermatesi sulla base (ed, anzi *contro*) i disposti di essa. Ciò che si è avuto anche con la riforma di cui ora si discorre, per alcuni degli aspetti qui specificamente rilevanti. Una riforma che complessivamente oscilla tra vecchio e nuovo, che è insomma "bilancio" e "programma" ad un tempo, sicché ogni eccessiva sottolineatura, in un senso o nell'altro, della sua portata innovativa appare essere comunque indebita. E il vero è che nessuna "rivoluzione", in prospettiva assiologico-sostantiva, ha inteso con sé portare la legge di riforma, in generale come pure nel campo di esperienza ora specificamente riguardato, senza che con ciò sia nondimeno lecito lasciare in ombra il fatto che essa si è prefissa l'ambizioso disegno di rigenerare la Repubblica dalle sue fondamenta e nelle sue articolazioni strutturali, ma appunto in linea di continuità evolutiva rispetto alle indicazioni contenute nell'art. 5: indicazioni, invero, rimaste storicamente e positivamente comprese, per cause che sarebbe qui troppo lungo indagare, e che sono ora sollecitate dalla riforma ad espandersi ed a portare appunto al rinnovamento delle strutture e delle dinamiche interne all'apparato statale.

Sia come sia di ciò, va comunque avvertito del rischio che la crescita dell'autonomia, prefigurata dalla riforma, potrebbe, come si diceva, essere frenata qualora si dovesse continuare a ragionare restando ancorati a schemi ormai vistosamente logori, inadeguati a rappresentare fedelmente e compiutamente, in tutta la loro complessa articolazione interna, le relazioni che possono intrattenersi tra gli enti di diritto interno e tra questi nel loro insieme ed enti esterni, secondo il nuovo modello.

Un paio di esempi per tutti, di specifico rilievo con riguardo al tema ora studiato.

Si pensi, ad es., al significato posseduto dal I comma dell'art. 117, laddove impegna le leggi di Stato e Regioni ad osservare gli obblighi internazionali.

Non intendo ora prendere partito sulla questione, costituzionalmente "pregiudiziale", relativa alla stessa compatibilità sul punto della legge di revisione coi principi fondamentali, sulla quale mi è stata già altrove offerta l'opportunità di soffermarmi. Segnalo solo, al riguardo, che non mi parrebbe risolutiva la spiegazione datane da una sensibile dottrina, secondo cui il significato del disposto in

parola si coglierebbe unicamente all'interno dell'*hortus conclusus* dei rapporti tra leggi statali e leggi regionali (o, meglio, del riparto delle rispettive competenze). Tesi che, per quanto animata dalle migliori intenzioni, siccome volta a parare il rischio della possibile incisione a carico degli artt. 10 e 11 cost., fa nondimeno a pugni con la lettera dell'enunciato in esame, che – piaccia o no – vuole comunque asservite le leggi in genere, nei loro contenuti ed indipendentemente dal rispetto da esse prestato alle norme sulla competenza, agli impegni internazionali (e comunitari).

Non mi intrattengo, poi, su altre questioni ugualmente in modo acceso discusse, quale quella relativa alla possibile applicazione, in forza della previsione di cui al I comma dell'art. 117, del meccanismo dell'adattamento automatico anche ai trattati o, ancora, sull'altra concernente la sede giurisdizionale davanti alla quale far valere le violazioni dei trattati stessi.

Lasciando, infatti, ora da parte tutte queste questioni e movendo dall'assunto della compatibilità rispetto ai principi di base dell'ordinamento della formula ora iscritta nel I comma dell'art. 117, è significativo il fatto che una prudente, diffusa dottrina abbia, come si sa, sostenuto la tesi secondo cui i soli obblighi bisognosi di esser rispettati sarebbero quelli resi rilevanti nell'ordine interno con legge.

La tesi, come pure è assai noto, è ora fatta propria dal disegno di legge La Loggia che, tornando comodo sul punto tanto allo Stato quanto alle Regioni (per il fatto di alleggerire il carico su tali enti gravante), non ha sollevato reazioni di particolar rilievo né dall'una né dall'altra parte. S'ignora, evidentemente, per un difettoso calcolo dovuto a miopia o a strutturale incapacità di far luogo ad analisi di respiro, quali benefici effetti potrebbero aversi per lo Stato stesso (e, ovviamente, le Regioni) dall'ulteriore avanzata del processo d'integrazione e, in genere, dall'infittirsi dei vincoli di reciproca solidarietà, in ambito internazionale così come in ambito europeo, pur laddove i vincoli stessi non dovessero avere una base legislativa su cui poggiare nell'ordine interno.

In disparte ogni ragionamento fondato su argomenti di opportunità, sta di fatto che la soluzione accolta dal disegno in parola, per il fatto stesso di restringere l'area disegnata dalla Carta "novellata", parrebbe urtare – piaccia o no – con l'indicazione risultante dalla lettera di quest'ultima. Si capisce, ad ogni modo, la ragione sottesa a questa proposta ricostruttiva e che appare essere, in buona sostanza, duplice: di salvaguardare, per un verso, il principio di legalità e, per un altro verso, l'equilibrio tra gli organi della direzione politica, evitando cioè che il Governo giochi di anticipo, obbligando il Parlamento a piegarsi davanti agli accordi internazionali assunti al di fuori di un coinvolgimento politico-normativo del Parlamento stesso.

Ebbene, si ha qui – a mia opinione – una tangibile testimonianza di come una prassi unanimemente deprecata, se non altro per l'uso eccessivo che se n'è fatto (se non pure per il ricorso in sé alla stessa), quella degli accordi in forma semplificata, possa condizionare a tal punto

l'interpretazione di un enunciato costituzionale da portare ad un sensibile scostamento dalla sua espressione letterale, introducendo una problematica distinzione tra tipo e tipo di obbligo internazionale, peraltro foriera, nelle sue concrete applicazioni, di imprevedibili, negativi effetti nello stesso ambito internazionale.

Il verso giusto lungo il quale avviare lo sforzo interpretativo è, invece, esattamente quello opposto; ed anche (ma, ovviamente, non solo) dalla riforma dovrebbe finalmente aversi la spinta risolutiva che è fin qui mancata per porre un argine consistente ad esperienze di produzione marcatamente devianti dal solco costituzionale (già dal vecchio – si badi –, non pure soltanto dal nuovo), siccome palesemente forzose della lettera e dello spirito dell'art. 80 cost. e, più in genere, del quadro complessivo delle norme della Carta relative alla "cooperazione" tra gli organi supremi per tutto ciò che attiene alle relazioni internazionali (in senso lato) dello Stato.

La soluzione corretta, come si è già fatto altrove notare, è dunque quella di ritenere obbligate le leggi in genere (e, discendendo, gli atti, normativi e non, sulle stesse fondati) all'osservanza di *ogni* obbligo internazionale, ferma restando la necessità che gli obblighi stessi vengano assunti nel rispetto dei ruoli rispettivamente propri di Parlamento e Governo per un verso, e nel costante equilibrio tra unità ed autonomia per un altro (e, perciò, con quel metodo di una sostanziale partecipazione *dal basso*, di cui si è qui pure più volte discusso).

Lo stesso principio di legalità, dalla prospettiva adesso adottata, piuttosto che essere gravemente esposto o, diciamo pure, sacrificato in occasione della formazione degli atti di diritto esterno, ove si accogliesse la proposta qui preferita ne verrebbe ulteriormente garantito: in primo luogo, per la circostanza che il passaggio parlamentare (e *legislativo...*) dovrebbe costituire, secondo l'indicazione datane nell'art. 80, la regola, solo in casi assolutamente eccezionali derogabile. In secondo luogo, poi, anche grazie alla riforma costituzionale dell'anno scorso, dovrebbe finalmente mettere radici una profonda ristrutturazione dei procedimenti di produzione giuridica in genere (e legislativa in ispecie), aperta alla più intensa e proficua "cooperazione" possibile (tanto tra le istituzioni governanti quanto di queste ultime con le autonomie, territoriali e non). In terzo ed ultimo luogo, è da tenere presente il fatto, al quale si è peraltro già fatto cenno, che la legge non costituisce ormai più il solo punto di unificazione-integrazione delle dinamiche di produzione giuridica (e delle dinamiche ordinamentali in genere), ad essa affiancandosi e non di rado sovrapponendosi altri punti che hanno specificamente in sedi sovranazionali il terreno della loro fissazione ed emersione. Seguire, pertanto, a ragionare nel chiuso di una logica ossessivamente "legicentrica" ovvero di una logica, come che sia, volta ad assolutizzare il ruolo unificante esercitato dalla legge sarebbe, di tutta evidenza, un errore grave di prospettiva, sul piano metodico prima ancora che su quello dogmatico negativamente rilevante.

Un problema che merita, poi, di essere adeguatamente studiato (ma, in una sede diversa da questa) ed al quale non mi pare che si sia ad oggi prestata la dovuta attenzione è quello che si ha per i casi di conflitto tra norme comunitarie e norme internazionali pattizie da un lato, norme consuetudinarie dall'altro: tutte comunque vincolanti nei confronti delle fonti interne.

I due casi richiedono di essere separatamente analizzati, pur confluendo – come subito si dirà – negli esiti ricostruttivi, quanto meno a seguire una prospettiva d'inquadramento assiologicamente orientata.

Quanto al primo, è chiaro che laddove le norme comunitarie precedano gli accordi, impediranno a questi ultimi di venire alla luce: lo Stato o la Regione (dalla prospettiva ora adottata, infatti, non può farsi alcuna differenza di posizione tra di essi), conoscendo il vincolo derivante dall'ordinamento comunitario, al quale non possono comunque sottrarsi, dovranno infatti astenersi dall'assumere obblighi in seno alla Comunità internazionale, cui poi non potrebbero dare seguito in ambito interno. Qualora, tuttavia, gli obblighi stessi dovessero essere assunti, dal punto di vista del diritto interno (e ferma restando, ovviamente, la responsabilità internazionale) l'accordo internazionale non potrebbe essere attuato, la legge che vi abbia dato esecuzione richiedendo di essere disapplicata (o – come si preferisce dire in giurisprudenza – "non applicata") per contrasto con norme comunitarie autoapplicative ovvero caducata, nelle forme usuali del giudizio di costituzionalità, in quanto contrastante con norme comunitarie di scopo. In altri termini, in una congiuntura siffatta non si attiva l'obbligo discendente dal I comma dell'art. 117, condizionato in ordine alla sua osservanza dalla valida assunzione degli obblighi internazionali.

Il problema parrebbe essere invece – a quanto pare – insolubile nell'ipotesi inversa (che, ovviamente, bene può aversi, in ragione del fatto che l'Unione europea non è tenuta a conformarsi ad impegni di diritto internazionale assunti dagli Stati che la compongono); e costringerebbe Stato e Regioni a rinegoziare le clausole precedentemente pattuite, al fine di parare il rischio di una possibile chiamata a responsabilità.

Al di là di come il conflitto possa essere qualificato in ambito internazionale, dal punto di vista del diritto interno – il solo ora specificamente interessante – la questione può essere risolta solo dopo che si risponda alla domanda circa la "copertura" (o, meglio, il *grado* o la *misura* della "copertura") di cui rispettivamente godono le norme comunitarie e le norme pattizie, a seguito della riforma. Se, infatti, si conviene che il richiamo fatto alle prime dall'art. 117 "novellato" è *quodammodo* ridondante, siccome specificativo o dichiarativo di una protezione comunque direttamente discendente dall'art. 11, protezione quest'ultima che non può – secondo la tesi tradizionale – essere riconosciuta altresì alle norme convenzionali della Comunità internazionale, ebbene in ragione della gerarchia assiologico-sostantiva intercorrente tra i principi fondamentali e le

comuni norme costituzionali (tra le quali, in via di principio, devono farsi rientrare le norme di revisione costituzionale) il conflitto *dovrebbe* risolversi a vantaggio delle norme comunitarie. Soluzione, quest'ultima, si faccia caso sin da ora, non utilizzabile per l'altra ipotesi di conflitto sopra considerata, dal momento che tanto le norme comunitarie quanto le norme consuetudinarie beneficiano di una "copertura" al massimo grado di positività giuridica, siccome ugualmente discendente da principi fondamentali. E, tuttavia, l'utilizzo della forma verbale condizionale si deve al fatto che, a mia opinione (ma non pure, come si sa, ad opinione della dottrina corrente), già prima della riforma dell'anno scorso, le norme pattizie non risultavano in tutto e per tutto sprovviste di "copertura", così come, di rovescio, ne godevano sempre, per sistema appunto (secondo quanto – si ricorderà – era patrocinato da R. Quadri e dai suoi seguaci). Per ragioni che non possono essere ora nuovamente esplicitate, infatti, la lettura sistematica maggiormente appagante degli artt. 10 e 11, nonché di ulteriori disposti ancora (quale l'art. 2, con specifico riferimento alle Carte dei diritti), appare essere quella orientata a "bilanciare" reciprocamente i valori espressi dagli enunciati in discorso. Di modo che, *già prima della riforma* (che, nuovamente, per quest'aspetto, presenterebbe carattere meramente esplicitativo), i conflitti di cui ora si discorre avrebbero richiesto di essere ambientati in prospettiva assiologico-sostanziale e dunque risolti a mezzo della tecnica dei "bilanciamenti", caso per caso e secondo ragionevolezza. "Bilanciamenti" che, tuttavia, nei due casi qui rapidamente trattati, si realizzano (o, dobbiamo forse dire, si realizzavano?) attraverso un diverso passaggio logico-procedurale: quanto alle norme consuetudinarie, infatti, la "copertura" da parte di un principio fondamentale, peraltro a sua volta sistematicamente connesso allo stesso valore della pace e della giustizia internazionale, essendo *per tabulas* e, dunque, spianandosi grazie ad esso immediatamente la via al "bilanciamento" in parola; quanto, invece, alle norme pattizie, dovendosi in un primo momento dimostrare la "copertura" da parte dell'art. 11 (e, perciò, vincere la presunzione alla stessa sfavorevole, discendente dalla lettura sistematica dello stesso art. unitamente all'art. 10, I c.) e solo secondariamente consentendosi alle norme stesse di partecipare su basi di parità (su quelle basi che il solo I comma dell'art. 117 non è, invece, in grado di apprestare...) al "bilanciamento" stesso.

Ora, l'innovazione appunto introdotta dalla riforma è nel senso di livellare per intero la condizione delle norme internazionali, quale che ne sia la natura, in rapporto alle norme interne, disponendole tutte ad operazioni di composizione paritaria (e "bilanciata") con le norme dell'Unione europea. Per quest'aspetto, l'effetto prodotto dalla riforma sul "sistema" delle norme di cui agli artt. 10 e 11 è, invero, notevole, tale – come si diceva – da far dubitare della sua conformità all'assetto definito dalle norme stesse ed alla *ratio* che lo sorregge, una volta che si sia convertita la "copertura" assiologicamente condizionata dell'art. 11 (siccome appunto subordinata alla

condizione del carattere *direttamente ed immediatamente* servente nei riguardi dei valori della pace e della giustizia in concreto riscontrabile in capo a specifiche norme patrizie), in una "copertura" indistintamente offerta ad *ogni* accordo di diritto esterno.

9. (Segue): *Di alcuni restrittivi, preconetti orientamenti in tema di potere regionale di conclusione degli accordi, nonché di alcune singolari innovazioni procedurali proposte in merito all'esercizio del treaty-making power da parte delle Regioni*

Emblematica del (pre)orientamento metodico "conservativo", di cui si è appena detto, è altresì la lettura, alla quale si è ugualmente dietro accennato, dell'ultimo comma dell'art. 117, secondo cui sarebbe da mettere in dubbio che le Regioni dispongano di un effettivo *treaty-making power*, laddove maggiormente congrua con l'impianto ordinamentale complessivo – per questa tesi – si mostrerebbe la ricostruzione secondo cui esse sono chiamate a svolgere una mera attività preparatoria (in forme, peraltro, ancora tutte da stabilire) nei confronti dello Stato, il solo titolare, ieri come oggi, del potere in parola. In tal modo, peraltro, non si renderebbe necessario pensare ad una deroga implicita nei confronti dell'art. 87 cost., per la parte in cui riserva (o, meglio, *parrebbe* riservare) esclusivamente al Presidente della Repubblica la ratifica dei trattati, deroga che altrimenti – ancora a seguire fino in fondo il filo del ragionamento svolto da questa dottrina – necessariamente si avrebbe.

Ora, a prescindere dal fatto che – come pure si è già avuto modo di rammentare – secondo una tesi (qui, tuttavia, non condivisa) gli accordi regionali in genere non sarebbero comunque riportabili al *genus* dei trattati, come conciliare la supposta natura preparatoria dell'attività posta in essere dalle Regioni con l'affermazione costituzionale secondo cui le Regioni stesse possono "concludere" accordi mi parrebbe davvero assai difficile. Farraginoso, peraltro, sembra essere la procedura consigliata dalla dottrina ora richiamata, secondo cui la conclusione degli accordi regionali dovrebbe essere di volta in volta autorizzata con legge del Parlamento, con evidenti rischi, oltre che di strumentali utilizzazioni (e di sperequati trattamenti tra le Regioni), di ritardi od omissioni che potrebbero recare gravi pregiudizi all'autonomia.

Fa il paio con questa opinione, sulla sponda opposta, la proposta, invero singolare, recentemente affacciata, secondo cui, volendo far salva la competenza delle Regioni per le materie ad esse assegnate, dovrebbero essere le Regioni stesse ad autorizzare il Governo a "ratificare" gli accordi dello Stato ricadenti sui campi regionali. Dove, al di là di ogni altro commento, non si capisce se le Regioni sarebbero chiamate a pronunciarsi all'unanimità o a maggioranza... Ecco, dunque, un modo davvero originale e – mi si consenta – francamente eccessivo di vedere la "cooperazione" tra Stato e Regioni, con implicazioni di ordine sia procedimentale che propriamente sostantivo assai

discutibili, quando la soluzione, per l'aspetto ora in esame, è proprio a portata di mano e si risolve nel far sì che l'organo agente si doti dell'autorizzazione prescritta da parte dell'organo legislativo per l'ordinamento di appartenenza competente. Nulla di più o di meno di questo.

Per altro verso, il fatto che una "conclusione" interamente ad opera delle Regioni dovesse considerarsi non in linea, sul piano delle procedure, con quanto è detto nell'art. 87 non sembra costituire un ostacolo insuperabile, ove appunto si convenga sulla idoneità della legge di riforma a derogare, sia pure solo in parte, all'art. 87. Il punto è, però, che la ricostruzione maggiormente fedele alla lettera dell'ultimo comma dell'art. 117, nelle sue pratiche applicazioni, non passa necessariamente attraverso il (supposto e, in quanto realizzato in modo tacito, non poco problematico) superamento del disposto di cui all'art. 87. Volendo, infatti, tenere ferma la distinzione, che è nella Carta "novellata", tra gli accordi stipulati dallo Stato e gli accordi delle Regioni, secondo le rispettive materie (e competenze), non vedo cosa si opponga a che gli uni siano ratificati dal Capo dello Stato, gli altri dal Presidente della Regione, quale organo dotato del potere di rappresentanza esterna della Regione stessa. È chiaro che tutto questo va adeguatamente procedimentalizzato: ad es., riconoscendosi al Presidente della Regione un potere di firma che, ad un tempo attesti l'avvenuto controllo da parte del Governo (e, dunque, la rispondenza dell'accordo in formazione alla "politica estera" dello Stato, nonché l'osservanza da parte di esso dei limiti cui è tenuto in base al I comma dell'art. 117 ed, in genere, al riparto costituzionale delle competenze) e, di conseguenza, l'attitudine dell'accordo stesso ad attivare la responsabilità dello Stato in ordine all'adempimento degli impegni da esso derivanti. Va, poi, messo nero su bianco – come si diceva – che il controllo suddetto non può tradursi altro che in una richiesta di ulteriore negoziazione (di "riesame") da parte della Regione dell'accordo che dovesse esibire tratti non compatibili coi limiti cui esso soggiace o, in ultima istanza, nel suo motivato rigetto.

Quel che, ad ogni buon conto, importa ora conclusivamente notare è che, in un contesto in cui gli accordi regionali erano sconosciuti, facevano chiaramente difetto norme sulla loro formazione, che vanno invece ora urgentemente introdotte, sia che attengano alla fase preliminare dell'autorizzazione e sia che riguardino la fase propriamente "conclusiva" degli accordi (ed al riguardo, oltre alla legge statale cui fa rinvio l'ultimo comma dell'art. 117, può – e, a mia opinione, deve – soccorrere anche la disciplina statutaria che, come si sa, dispone di una competenza di ordine generale in fatto di organizzazione).

L'art. 87, dunque, conserverebbe il suo senso originario, con riferimento agli accordi fatti dallo Stato, ad esso affiancandosi (e non ad esso derogando) la disciplina relativa agli accordi regionali, che non sembra possa, in merito al punto ora specificamente toccato, discostarsi dalla soluzione (la

sola, a quanto pare, ragionevole) della firma del Presidente della Regione in calce agli accordi in parola.

10. I controversi rapporti tra l'attività contrattuale delle Regioni e le attività promozionali all'estero e le attività di mero rilievo internazionale, il significato del mancato riferimento fatto a queste ultime dalla legge di riforma, la nuova configurazione del ruolo svolto dal Governo in occasione dello svolgimento delle attività in parola da parte delle Regioni e la necessità che esso sia sottoposto, nelle sue concrete manifestazioni, ad uno scrutinio stretto di costituzionalità

Un punto che richiederà sicuramente non poca attenzione al momento della confezione della nuova disciplina sulle procedure è, poi, quello specificamente riguardante la connotazione sostanziale-funzionale degli accordi regionali, vale a dire la distinzione, per un verso, ma anche, per un altro verso, le strette implicazioni che possono aversi tra gli accordi regionali e la loro attuazione, da un lato, e le attività promozionali all'estero e le altre attività, di mero rilievo internazionale, da un altro lato.

Si è già detto della lettura riduttiva della formula di cui all'ultimo comma dell'art. 117 affacciata da una accorta dottrina che, in buona sostanza, esaurisce l'attività contrattuale delle Regioni nel compimento delle attività suddette. Questa stessa dottrina, nondimeno, si trova costretta a riconoscere che la giurisprudenza costituzionale distingue le attività da ultimo indicate, specie laddove aventi finalità di studio o di informazione, con quelle che si risolvono nella confezione di veri e propri accordi (v., part., sent. n. [179 del 1987](#) e successive). Dunque, il passo in avanti che ora si vuol compiere, grazie alla previsione posta in coda all'art. 117, è certamente vistoso, a meno che non si voglia pensare (ma nulla, invero, autorizza a farlo) che un domani la giurisprudenza possa far regredire le acquisizioni già avutesi a vantaggio delle Regioni col fatto stesso di mutare la qualificazione in passato data alle attività di mero rilievo internazionale, vale a dire in buona sostanza identificando con queste ultime l'oggetto (e il fine) del potere contrattuale delle Regioni.

Fermo, ad ogni buon conto, il fatto che le Regioni facevano già prima e seguiranno a fare attività promozionali ovvero attività di mero rilievo internazionale, si tratta di sapere se le procedure che in atto le regolano possano essere mantenute anche dopo la riforma o non piuttosto richiedano di essere variamente corrette o integrate.

Il silenzio al riguardo tenuto dal dettato costituzionale così come riscritto dalla legge di riforma può esser variamente interpretato. Può, invero, apparire strano che non si sia inteso fare alcun riferimento esplicito a tutte queste attività, già da tempo radicate nell'esperienza e fatte oggetto di disciplina normativa e di numerose pronunzie giurisprudenziali. La qual cosa potrebbe anche esser vista come una forma di rigetto per ogni distinzione tra di esse fin qui fatta, anche dunque per

l'aspetto procedimentale (si pensi al diverso regime tra di esse stabilito, per ciò che specificamente concerne i rapporti tra Regioni e Governo). Non credo, tuttavia, che un siffatto ipotetico argomentare sia conducente allo scopo che lo anima e giustifica. Il vero è che la legge di riforma ha preferito intrattenersi a dire specificamente di ciò che si pone come propriamente innovativo (o, diciamo pure, maggiormente innovativo) rispetto allo stato anteriore delle cose. È chiaro che, specie in un contesto segnato dalla logica della competenza "residuale" delle Regioni in rapporto a quella "nominata" dello Stato, passate acquisizioni all'autonomia non sono da mettere in discussione; e, se lo fossero, proprio il riconosciuto potere contrattuale delle Regioni potrebbe risultarne menomato, ove si convenga sul carattere strumentale delle attività di cui ora si discorre rispetto alle manifestazioni del potere stesso o, come che sia, sulle mutue implicazioni che tra di esse si intrattengono e, per ciò pure, sul reciproco sostegno che esse si danno.

Così stando le cose, il rimando all'esperienza pregressa è da considerare implicito, per un verso, ma non per ciò necessariamente intangibile, per un altro. La stessa legge sulle procedure contrattuali, così come la disciplina statale evocata in campo dal V comma dell'art. 117, potrebbe sollecitare l'autonomia ad ulteriori avanzamenti (ed è, anzi, auspicabile che lo faccia) rispetto a quanto si è già avuto, specie per mano della giurisprudenza (e della normazione che l'ha in parte "razionalizzata").

Un particolare rilievo va, in questo quadro, prestata alla motivazione cui il Governo deve ritenersi obbligato in caso di mancato assenso alle iniziative regionali, riprendendo dunque per questo verso un'indicazione, come si sa, da tempo offerta in giurisprudenza. È vero che per un operatore politicamente smalzato, qual è appunto il Governo, questo può apparire un ostacolo assai basso da superare. Se, però, si conviene che la regola, la nuova regola ora finalmente costituzionalmente recepita, è quella della liceità delle attività di diritto internazionale in genere delle Regioni, quanto si oppone alle sue pratiche realizzazioni a beneficio dell'autonomia deve appunto considerarsi un'eccezione; con la conseguenza che tutto ciò che a quest'ultima si fa riportare richiede, appunto, di esser sottoposto ad uno scrutinio stretto di costituzionalità. Dirò di più, riprendendo ed adattando al campo di esperienza ora studiato un'indicazione altrove (e per fini ugualmente diversi) data: che, cioè, quanto appare essere non in linea con la regola può, a mia opinione, presumersi come invalido, in prospettiva assiologicamente qualificata. Di qui, l'onere specificamente gravante sul Governo di dar conto dell'operato sfavorevole nei riguardi delle Regioni, e – sembra persino superfluo rilevare – di farlo in modo adeguato.

I ricorsi davanti alla Corte dovrebbero, dunque, ricevere quest'inquadramento: esser visti da un punto di vista che fa presumere come *valida* l'iniziativa regionale volta ad intavolare "relazioni internazionali" (in senso lato), *invalida* l'opposizione alla stessa, salva – ovviamente – in un caso e

nell'altro la prova del contrario. Una prova che, nondimeno, grava specificamente sul Governo di dare, sia che figuri come attore che come convenuto, proprio per la ragione che è il Governo stesso a disporsi, col suo diniego di assenso, non già dalla parte della regola bensì da quella della eccezione, secondo la linea divisoria tra di esse costituzionalmente tracciata.

11. I poteri sostitutivi, i piani di esperienza ai quali possono (e devono) applicarsi, l'esigenza della loro attivazione in modo preventivo (specie, sul terreno della normazione) ed in rispondenza alla logica della integrazione delle competenze

Alla "logica" appena indicata sono, a mia opinione, tenuti ad uniformarsi anche i poteri sostitutivi in genere e, segnatamente, quelli che si concretano in attività poste in essere dal Governo a norma dell'art. 120 cost.. La riforma insiste più volte, come si sa, sul bisogno di prefigurare un quadro organico degli interventi sostitutivi, invece non avvertito al momento della messa a punto del dettato originario della Carta. Ed è, questa, una delle non poche testimonianze che possono essere addotte a riprova del fatto che dominante e nient'affatto recessiva, come invece si vorrebbe da parte di molti, è l'ispirazione "cooperativa" che sta a base delle relazioni tra Stato e Regioni (e autonomie in genere), secondo il nuovo modello costituzionale, non già quella, opposta, "separatistico-garantista". La sostituzione si spiega e si fa apprezzare in questa prospettiva; e – come si tiene opportunamente a precisare nella stessa Carta "novellata" – in tanto si giustifica, in quanto appunto risponda a sussidiarietà ed a leale cooperazione. È vero che il richiamo ai principi in parola è espressamente fatto unicamente nell'art. 120, che – secondo la più accorta e persuasiva lettura – si riferisce unicamente al piano dell'amministrazione, non pure a quello della normazione. Ed è ugualmente vero che la previsione di cui al V comma dell'art. 117, che – come si sa – attiene specificamente alla legislazione, non copre, in realtà, l'intero campo della normazione: vuoi per il fatto che il disposto da ultimo richiamato riguarda in modo esplicito le discipline poste con legge (e non pure con regolamenti) e vuoi ancora (e soprattutto) per la ragione che esso prende ad oggetto le attività regionali adottate allo specifico fine di dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali (ed agli atti dell'Unione europea), laddove l'ultimo comma dell'art. 120 sembra concernere in generale qualunque forma di mancata osservanza nei confronti di "norme e trattati internazionali": dunque, tanto nei confronti, ad es., delle norme non scritte della Comunità internazionale, quanto verso quelle pattizie ed, ancora, tanto se la violazione è posta in essere in sede di attuazione (in senso lato) degli accordi, quanto se si ha in sedi diverse.

Nondimeno, non si può dubitare a riguardo del fatto che, quale che sia il piano di esperienza sul quale dovesse assistersi all'esercizio dei poteri sostitutivi, per un verso essi richiedono comunque di essere misuratamente impiantati, in modo tale da assicurare, da un lato, il necessario equilibrio tra

unità ed autonomia e, dall'altro, la sicura e piena osservanza degli impegni internazionali; per un altro verso, poi, al di fuori della ugualmente necessaria, paritaria "cooperazione" degli enti, i poteri in parola non sono neppure concepibili.

La legge alla quale è affidata la disciplina delle esperienze di sostituzione è, dunque, chiamata a scelte sicuramente non facili, espressive di delicati (ma irrinunciabili) equilibri tra posizioni costituzionalmente protette. I processi decisionali in seno ai quali prendono corpo i poteri in parola devono, pertanto, rispecchiare quelle stesse presenze, sia pure diversamente articolate e composte, che si hanno in fase ascendente, riproducendo così quel "metodo" della integrazione delle competenze, adattato ovviamente alla peculiare natura delle attività ora in rilievo, che complessivamente connota le relazioni intersoggettive secondo il nuovo modello. Non solo, dunque, gli atti sostitutivi devono esibire taluni caratteri loro propri, da quello della motivazione all'altro della intrinseca, obiettiva congruità o proporzionalità rispetto al fine; ma, ancora prima, ciò che precede e determina la loro adozione deve rispondere al "metodo" suddetto, dando modo all'ente sostituito di essere sentito e, nei limiti del possibile, di partecipare sostanzialmente alla definizione delle misure sostitutive.

Non è affatto semplice trovare il passo giusto per conciliare le esigenze di tutti gli enti coinvolti dalle attività in parola. La stessa decisione cruciale, relativa al momento giusto in cui va attivato il meccanismo della sostituzione, appare essere non poco problematica. Nel V comma dell'art. 117 si ragiona di un potere sostitutivo da porre in essere unicamente "in caso di inadempienza". È però chiaro che, quando l'inadempienza sul piano dei rapporti esterni è appunto acclarata, la lesione s'è ormai consumata ed appare il più delle volte (per non dire sempre) irreparabile. La qual cosa, appunto, consiglia di non escludere, per un aprioristico orientamento, l'eventualità della sostituzione preventiva, specie sul terreno della normazione. Se, invece, così non fosse, vi sarebbe il rischio, per non dire la certezza, di andare incontro proprio a quell'inosservanza degli obblighi internazionali (e comunitari) che è categoricamente vietata dal I comma dell'art. 117.

Non di rado, poi, specialmente per ciò che concerne l'attuazione degli accordi per via legislativa, non è sicuro il momento in cui l'inadempienza può dirsi verificata: non particolarmente frequenti, come si sa, sono i casi in cui sono fissati dei termini per la posizione delle norme attuative, senza contare gli altri casi, non facilmente riconoscibili, in cui l'attuazione può dirsi parziale o, addirittura, forzosa rispetto al suo quadro di riferimento. A conti fatti, in non poche circostanze, solo la ragionevolezza può soccorrere e fungere da metro col quale qualificare nel modo più adeguato gli atti di diritto interno in genere posti al servizio degli atti internazionali (e comunitari) e, per ciò pure, le omissioni (parziali o totali) rispetto a questi ultimi.

Le cose, poi, si complicano non poco con riguardo agli inadempimenti (ed ai conseguenti provvedimenti sostitutivi) che possono aversi in relazione ad accordi regionali.

Non è facile – se ci si pensa – conciliare fino in fondo esigenze che parrebbero irresistibilmente orientate l'una contro l'altra, irriducibili ad una composizione unitaria. Se, infatti, i poteri sostitutivi dello Stato relativi ad attività regionali di attuazione degli accordi conclusi dallo Stato stesso (ovviamente, per le materie regionali) devono, ad ogni buon conto, salvaguardare fin dove possibile l'autonomia, ancora di più questo bisogno parrebbe doversi affermare con riguardo ai poteri di sostituzione giustificati da mancate attuazione ad accordi fatti dalle Regioni. Non è chi non veda, tuttavia, a quali strumentali e maliziose utilizzazioni gli uni e gli altri possano prestarsi in non poche circostanze.

Da un canto, infatti, quanto agli accordi fatti dallo Stato, è evidente che, ove essi richiedano un forte impegno in sede di attuazione, un impegno per onorare il quale le Regioni potrebbero dimostrarsi non pronte, potrebbe assistersi ad un uso assai frequente, quasi sistematico, dei poteri in parola, legittimati proprio da inadempienze regionali incolpevoli. Insomma, per questa via lo Stato potrebbe subdolamente svuotare il patrimonio funzionale delle Regioni, emarginandole dal circuito, come si sa sempre più esteso, delle relazioni di diritto internazionale, col fatto stesso di addossarsi prima (e di scaricare poi sulle Regioni) oneri particolarmente gravosi.

Da un altro canto, con riferimento agli accordi fatti dalle Regioni, per il caso che queste ultime eccedano nell'assunzione di responsabilità cui, nuovamente, potrebbero non essere in grado di far fronte, metterebbero in seria difficoltà lo Stato, chiamato ad una sistematica opera di "tappabuchi" dovuta a leggerezza o a cattivo calcolo da parte delle Regioni circa gli strumenti e le capacità in genere di cui esse sono dotate per adempiere agli impegni assunti in sede esterna.

È chiaro che le misure più adeguate allo scopo di parare tutti questi rischi non possono che essere preventive; e, più ancora che essere prefigurate dalla legge sulle procedure per la parte relativa al versante "discendente", richiedono di essere messe a punto con riferimento alla fase ascendente, all'insegna del vecchio adagio per cui la migliore cura è la prevenzione.

Si ha così un'ulteriore, significativa riprova della necessità di far luogo alla tessitura di una trama assai fitta, avente ad oggetto i processi decisionali in genere, che assicuri la massima integrazione possibile delle competenze e, segnatamente, la massima partecipazione e vigilanza in sede di confezione degli accordi, quale che sia l'ente cui essi, in base al riparto delle competenze stesse, sono formalmente imputati.

12. Relazioni internazionali delle Regioni e promozione della specialità (e della "specializzazione"), con specifico riguardo all'autonomia delle Regioni di confine

Un ultimo punto conviene ora, prima di chiudere, toccare, sia pure con la massima rapidità imposta a questa riflessione; ed è relativo alle opportunità che potrebbero essere offerte, sul piano delle relazioni di diritto esterno, alle Regioni ad autonomia differenziata, nonché alle Regioni (ordinarie ma) "specializzate".

Dico subito che, ove talune delle proposte che si sono man mano affacciate dovessero essere accolte con pienezza di significati e compiuta soddisfazione per l'autonomia, non vi sarebbe, con ogni probabilità, bisogno di pensare a regimi speciali (o "specialissimi") in ordine alla gestione del "potere estero". Tuttavia, la non poca incertezza e complessiva vaghezza esibita dalle formule costituzionali qui succintamente esaminate, unitamente al fatto che – come si è venuti dicendo – esse possono prestarsi, così come si sono prestate, ad esiti ricostruttivi riduttivi e complessivamente inappaganti, consiglia di far luogo ad un più incisivo impegno di regolazione negli statuti "adeguati" alla riforma, ai sensi dell'art. 10 della legge di riforma stessa.

Si pensi subito ad un vantaggio di prima grandezza che potrebbe aversi per il caso che alcune delle previsioni affidate dalla Carta "novellata" a leggi statali sulle procedure (in tema di formazione degli accordi regionali, di poteri sostitutivi, ecc.) fossero invece anticipate o elevate di posizione, in quanto direttamente inscritte negli statuti e, come tali, dunque dotate di una garanzia di cui è strutturalmente priva la disciplina con legge comune. È vero che, per il modo con cui gli statuti vengono a formazione e sono quindi corretti ("adeguati"...), parrebbe doversi piuttosto dire l'inverso, dal momento che le Regioni partecipano alla revisione dei testi in parola, dopo l'innovazione al riguardo apportata dalla legge cost. n. 2 del 2001, unicamente in forma consultiva, non dandosi l'opportunità – secondo la ricostruzione che si considera maggiormente corretta – di far luogo, in sede di "adeguamento" statutario, alla originale procedura "consensuale" introdotta dall'ultimo comma dell'art. 116 al fine di dar vita ad esperienze di "specializzazione" dell'autonomia. Di contro, secondo la lettura qui preferita, la disciplina statale sulle procedure richiede di venire alla luce col fattivo concorso delle Regioni, specie in sede di Commissione "integrata", e perciò con moduli idonei a dare un più intenso rilievo alla volontà espressa dai rappresentanti delle Regioni (e delle autonomie in genere).

Quale che sia, tuttavia, il modo col quale le modifiche statutarie saranno poste in essere, un modo sicuramente non ininfluenza – come si è venuti dicendo – per l'autonomia, rimane ad ogni buon conto fermo il fatto che la fonte costituzionale è, per sua natura, dotata di una capacità di resistenza di cui non è provvista la legge comune. E questo non è senza significato per quanto attiene alla stabilità ed alla capacità prescrittiva delle metanorme che saranno poste in tema di potere estero delle Regioni.

Ma, i maggiori benefici – com'è chiaro – si attendono sul piano dei contenuti, vale a dire delle strutture, dei procedimenti, delle complessive opportunità che potrebbero, con originalità di caratteri complessivi, essere riconosciuti dagli statuti "adeguati". Il fatto, poi, che le previsioni di questi ultimi sono svolte dalle norme di attuazione, e dunque con le garanzie tipicamente connesse alla loro confezione ad opera delle Commissioni paritetiche, può porsi quale ulteriore fattore di propulsione della specialità in un terreno nel quale, invero, non è affatto semplice farvi luogo. Certo, l'esperienza non esaltante fin qui maturata, per il modo con cui s'è concretamente fatto utilizzo dello strumento normativo in parola, non autorizza ad essere particolarmente ottimisti al riguardo; ma, lo strumento appunto c'è, è una delle risorse di cui la specialità dispone per la propria crescita, e forse, col clima diverso rispetto al passato che la riforma ha alimentato, potrebbe anche farsene un uso esso pure rinnovato, metodologicamente "adeguato" alle esigenze di un'autonomia ripensata nelle sue strutture elementari costitutive, complessivamente rigenerata insomma.

Per ciò che concerne il "merito" delle soluzioni statutarie, fermo il principio per cui i maggiori riconoscimenti di autonomia fatti dalla riforma rispetto a quelli risultanti dagli statuti si applicano da subito nei territori delle Regioni speciali, grazie alla clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge di riforma, si tratta di stabilire quali spazi concretamente vi sono per soluzioni autenticamente originali, comunque assiologicamente orientate verso quel mantenimento dell'equilibrio tra unità ed autonomia, qui ripetutamente evocato in campo.

È chiaro che, sul piano della progettazione costituzionale, ciascuno può dire la sua, ma ciò che solo conta è cosa dirà il legislatore di revisione. A questo riguardo, possiedo una sola certezza: una certezza che, conformemente alla natura complessiva delle indicazioni qui proposte, ha un valore metodico-propositivo, più ancora che uno dogmatico-ricostruttivo; ed è che ogni possibile innovazione richiede di esser costantemente riportata, nei suoi possibili effetti, al canone della ragionevolezza, quale vero e proprio "principio architettonico" del sistema.

Così, le Regioni di confine, proprio sul piano delle relazioni internazionali più ancora che su piani diversi, esprimono esigenze peculiari, la cui soddisfazione – qui è il punto, sovente non colto anche dalla più avvertita dottrina – non solo fa crescere, *per tabulas*, l'autonomia ma, per il tramite di questa, fa crescere la stessa unità, per il fatto di concorrere ad una più intensa, effettiva tutela di taluni bisogni che rimarrebbero altrimenti, in tutto o in parte, inappagati.

Non posso sul punto intrattenermi, come pure vorrei, oltre il fugace cenno ora fatto; e debbo, pertanto, limitarmi qui, ancora una volta, ad osservare, tornando ad un rilievo di carattere generale già svolto all'inizio di questa riflessione, che unità ed autonomia non sono – come, invece, da parte di molti si crede – valori in sé diversi o, di più, tendenzialmente ed irriducibilmente confliggenti: l'una, piuttosto, si fa – insegna l'art. 5 cost. – grazie alla seconda, e non già col costo di essa, così

come quest'ultima può crescere ed affermarsi unicamente in una cornice assiologicamente unitaria, non pure frantumandola e disperdendone i pezzi. Quando l'apparato centrale ne avrà piena consapevolezza, in sede di "adeguamento" degli statuti o, magari, in generale, in sede di confezione delle leggi sulle procedure, potranno essere ricercate soluzioni davvero innovative, grazie alle quali taluni fini che lo Stato si prefigge e che fin qui ha, bene o male e sia pure solo in parte, raggiunto, potranno essere in modo ancora più intenso conseguiti (penso, per tutti, specialmente alla spinta a favore dell'integrazione europea che potrebbe venire da una "cooperazione" particolarmente estesa tra le Regioni ed enti appartenenti a Stati dell'Unione o, direttamente, con questi ultimi).

Ora, i modi coi quali questa crescita sul piano delle relazioni di diritto esterno può essere assicurata sono molti, in fase tanto ascendente quanto discendente dei processi decisionali. Se pure, per fare un solo esempio tra i molti, dovesse passare così com'è il disegno La Loggia, che invero non distingue tra le Regioni in base al loro *status* e tutte riduce ad un ruolo meramente accessorio e servente rispetto alle determinazioni statali, vale a dire se dovesse passare nel modo complessivamente non promettente per l'autonomia che si è tentato di illustrare, ebbene gli statuti "adeguati" (ovvero le leggi di "specializzazione") potrebbero di contro offrire alle rispettive Regioni quelle "forme e condizioni particolari di autonomia" nel campo delle "relazioni internazionali" che invero dietro sono state immaginate come possibili per tutte le Regioni, siccome pianamente discendenti dal quadro costituzionale, secondo la ricostruzione che s'è ritenuto di darne. Insomma, quand'anche dovesse sembrare "adeguato" all'autonomia regionale in genere quanto si dice nel disegno in parola, perché non dare di più (e, soprattutto, di *meglio*) alle Regioni speciali o, quanto meno, a quelle di confine?

Il discorso, ovviamente, è suscettibile di estensione ben oltre la cerchia della "specialità" propriamente, restrittivamente intesa. Anche le Regioni "specializzande" – se così vogliamo chiamare quelle cui si riferisce l'ultimo comma dell'art. 116 – potrebbero concordare con lo Stato "forme e condizioni particolari di autonomia", visibili altresì (e specificamente) sul terreno delle relazioni di diritto esterno.

L'intero quadro ricostruttivo che qui s'è tentato, sia pure con non poca approssimazione, di rappresentare, per ciò che concerne le relazioni in parola, potrebbe esser rivisto dalla peculiare prospettiva e per le ugualmente peculiari esigenze della specialità (e della "specializzazione"). Dal modo con cui sono fatti gli accordi delle Regioni ai modi coi quali lo Stato fa luogo all'esercizio dei poteri sostitutivi: tutto, insomma, può esser ripensato ed "adattato" alla specialità (ed alla "specializzazione"), valorizzando (fin dove possibile...) l'autonomia e recuperando appieno, nelle sue modalità di realizzazione, quel principio della pari dignità costituzionale degli enti senza la

quale non è, non *può* esservi vera "cooperazione" ma, semmai, com'è stato ancora da ultimo opportunamente fatto osservare, "coordinamento".

Il nostro – s'è fatto più volte notare – è un "regionalismo sperimentale", che si mette quotidianamente alla prova, che mostra di aver bisogno di continui aggiustamenti. Se, poi, c'è un campo in cui questo bisogno emerge in modo particolarmente vistoso, questo è proprio il campo delle relazioni internazionali delle Regioni, dove tutto è ancora da "inventare", da mettere a punto, da verificare. Il quadro costituzionale – come si è qui tentato, sia pure con molta approssimazione, di mostrare – si apre, indiscutibilmente, a molteplici esiti ricostruttivi e, dunque, ad ugualmente vari esiti applicativi. Si tratta, ora, di produrre il massimo sforzo possibile per estrarne il potenziale espressivo considerato maggiormente conducente alla espansione dell'autonomia *nella* unità (e non col suo irragionevole sacrificio). A questo (pre)orientamento metodico si è ispirata la riflessione qui proposta, se ne apprezzino o no le soluzioni di merito a suo svolgimento affacciate. Allo stesso (pre)orientamento sono, pertanto, chiamati gli statuti in sede del loro "adeguamento" (così come le leggi di "specializzazione"), se si conviene a riguardo del fatto che l'"adeguamento" stesso non può (e non deve) essere un mero "bilancio" o una acritica "razionalizzazione" e piatta riproduzione delle previsioni della Carta "novellata" (o, meglio, di quelle che, a giudizio del legislatore di attuazione, *sarebbero* le previsioni della Carta stessa), dovendo piuttosto puntare a farsi anche (e soprattutto) "programma" per rilanciare la specialità verso sue originali, corpose acquisizioni, pur nei limiti ed alle condizioni storicamente date.

ABSTRACT

Rilevate le incertezze e difficoltà interpretative del quadro costituzionale, così come risultante dalla riforma del 2001 che ha portato ad un eccessivo affollamento di formule sul campo del "potere estero" delle Regioni, e fissato nell'esigenza di un'equilibrata composizione dinamica tra unità ed autonomia il principio metodico sulla cui base le formule stesse possono essere compiutamente intese, lo studio preliminarmente si interroga circa la possibilità di configurare un parallelismo tra competenze interne e competenze esterne delle Regioni, trattandosi di stabilire se queste ultime sono unicamente quelle che risultano espressamente enunciate in Costituzione ovvero se possano darsene di altre, le cui manifestazioni non risultino in modo esplicito indicate. Si passa, quindi, all'esame della formula contenuta nel III comma dell'art. 117 cost., che assegna alla potestà concorrente la disciplina dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, escludendosi che essa si dispieghi sul piano sostanziale, facendo in tal modo attrarre all'area delle materie elencate nel III comma tutte le altre, di potestà residuale, su cui le Regioni dovessero intrattenere rapporti di diritto internazionale. Riferita piuttosto la formula in parola alle relazioni di

ordine istituzionale o procedurale, se ne considerano le implicazioni rispetto alle competenze regionali così come descritte nei commi V e IX dell'art. 117. Ci si sofferma, poi, specificamente sugli accordi internazionali in genere conclusi dalle Regioni, a norma del disposto da ultimo richiamato, e se ne studiano la tipologia, la dinamica nel tempo e gli effetti, evidenziandosi il carattere obiettivamente angusto ed eccessivamente rigido delle soluzioni al riguardo predisposte nel disegno di legge La Loggia, specie laddove si restringe a conti fatti l'area dell'attività contrattuale posta in essere dalle Regioni ai soli accordi attuativi di accordi già conclusi dallo Stato, conformandosi peraltro l'attività stessa come sostanzialmente "complessa" e non pure – come parrebbe invece essere secondo modello – genuinamente autonoma. Per altro verso, con riguardo agli impegni contrattuali assunti dallo Stato, si fa osservare come essi richiedano di venire alla luce col concorso attivo delle Regioni.

Nella sua parte finale, lo studio si sofferma su alcuni pregiudizi metodico-dogmatici largamente diffusi, avuto specifico riguardo al modo con cui è inteso il riferimento, fatto nel I comma dell'art. 117, agli obblighi internazionali, nonché sul problema, ad oggi non adeguatamente considerato, dei possibili conflitti tra norme comunitarie e norme internazionali ed ai loro riflessi sull'attività legislativa sia dello Stato che delle Regioni. Lo scritto si chiude con l'esame di alcune questioni di procedura che si pongono in ordine alla conclusione degli accordi internazionali delle Regioni, dei rapporti che possono instaurarsi tra gli accordi stessi e le attività promozionali all'estero ovvero le attività di mero rilievo internazionale, nonché dei caratteri presentati dall'attività sostitutiva posta in essere dal Governo a norma dell'art. 120 cost. e, infine, delle prospettive che potrebbero aprirsi per le relazioni internazionali delle Regioni speciali (e "specializzande"), specie se di confine, in forza rispettivamente degli atti costituzionali di "adeguamento" degli statuti e delle leggi adottate con l'originale procedura indicata nell'ultimo comma dell'art. 116 cost.