

# UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di diritto internazionale

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO INTERNAZIONALE

CICLO XIX

## *Il ruolo delle Regioni italiane in materia di diritti umani, cultura della pace e cooperazione allo sviluppo, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*

**Coordinatore:** Ch.ma Prof. Alessandra Pietrobon

**Supervisor:** Ch.mo Prof. Maurizio Cermel  
Ch.mo Prof. Francesco Salerno

**Dottorando:** Alessandro Scutellari

DATA CONSEGNA TESI  
31 gennaio 2008



## INDICE - SOMMARIO

	Pag.
Elenco delle abbreviazioni	9

### INTRODUZIONE

1. Problematiche e temi trattati	11
2. Il potere estero delle Regioni	16

### Capitolo I

#### LEGISLAZIONE ORDINARIA E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ANTERIORI ALLA RIFORMA DEL TITOLO QUINTO DELLA COSTITUZIONE

3. Istituzione delle Regioni a Statuto speciale e delle Regioni ordinarie	25
4. Evoluzione storica del potere estero delle Regioni: dal dopoguerra alla metà degli anni Settanta	27
5. Evoluzione del potere estero dalla metà degli anni Settanta alla riforma costituzionale del 2001. Primi contatti delle Regioni con <i>component units</i> di Stati esteri	30
6. Il d.p.r. n. 616 del 1977 e il primo atto di indirizzo e coordinamento. La sentenza n. 179 del 1987	32
7. La giurisprudenza successiva della Corte costituzionale e il d.p.r. del 31 marzo 1994	36
8. Attività promozionali e di mero rilievo internazionale	40
9. Il principio di leale collaborazione	41
10. Cenni sulla cooperazione transfrontaliera	43
11. Esecuzione ed attuazione degli obblighi internazionali convenzionali da parte delle Regioni (situazione antecedente alla riforma costituzionale del 2001)	43
12. Impatto della legislazione Bassanini sulle attività all'estero delle Regioni	46
13. Il sistema dei controlli e i meccanismi cooperativi tra Stato e Regioni dopo l'entrata in vigore della riforma Bassanini	48
14. Attività all'estero consentite alle Regioni dopo la riforma Bassanini. Questione dell'ammissibilità o meno della conclusione di accordi con Stati esteri. Attività di cooperazione allo sviluppo	50

15. Il limite territoriale e le attività a proiezione esterna delle Regioni con particolare riferimento alla cooperazione allo sviluppo	53
---	----

## Capitolo II

### **COMPONENT UNITS DI STATI POLITICAMENTE DECENTRATI SU BASE TERRITORIALE E DIRITTO INTERNAZIONALE**

#### Sezione I

##### **Le component units e il diritto internazionale**

16. La concezione dello Stato secondo il diritto internazionale	57
17. Teoria di una possibile limitata soggettività internazionale degli enti dipendenti da Stati	63
18. (segue) Sua connessione con la teoria della rappresentanza	71
19. Critica alla teoria della (limitata) soggettività di <i>component units</i>	73
20. Negazione della soggettività internazionale di enti dipendenti da Stati	78
21. Natura degli accordi e delle intese stipulati da <i>component units</i>	81
22. <i>Component units</i> e responsabilità internazionale	82

#### Sezione II

##### **Il potere estero delle component units nel diritto costituzionale comparato. Belgio e Germania.**

23. Potere estero delle Regioni e Comunità belghe	87
24. (segue) La cooperazione verticale. I trattati “misti”	89
25. (segue) La cooperazione orizzontale nelle materie su cui incide un trattato. La coesione delle relazioni internazionali	90
26. Rilevanza dei dati raccolti per la soggettività internazionale	92
27. Il potere estero dei <i>Länder</i> tedeschi	93

## Capitolo III

### **LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

28. Introduzione sulla riforma del Titolo V della Costituzione	99
29. La potestà legislativa concorrente: i “rapporti	

internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”	102
30. Attuazione ed esecuzione degli obblighi internazionali. Il significato della “politica estera” di cui all’art. 117, comma II, lettera a), della Costituzione. Materie trasversali	104
31. Brevi cenni sul limite degli obblighi internazionali di cui all’art. 117, comma I, della Costituzione	106
32. La partecipazione delle Regioni alla formazione della volontà dello Stato impegnativa a livello internazionale	110
33. Stato regionale e Stato federale. Principali teorie	112
34. (segue) Insufficienza dei criteri di distinzione tra Stato federale e Stato regionale	114
35. La Repubblica italiana come Stato politicamente decentrato su base territoriale	117

#### Capitolo IV

### **IL POTERE ESTERO DELLE REGIONI ITALIANE OGGI**

#### Sezione I

#### **Il potere estero delle Regioni nella legge n. 131 del 2003 (legge “La Loggia”). Esecuzione degli obblighi internazionali.**

36. Esecuzione e attuazione degli obblighi internazionali	121
37. Le disposizioni dell’art. 6 della legge n. 131 del 2003 (legge “La Loggia”) con riguardo alle intese con enti territoriali interni a Stati esteri	125
38. Gli accordi tra Regione e Stato estero secondo l’art. 6 della legge n. 131 del 2003	126
39. Gli accordi delle Regioni come accordi in forma semplificata. Il controllo del Governo	128
40. Tipologia di accordi Regione – Stato estero	129
41. Riflessioni sull’organo regionale competente a stipulare	133
42. Posizione della Corte costituzionale: la sentenza n. 238 del 2004	134

#### Sezione II

#### **Novità circa il “potere estero” delle Regioni con la riforma costituzionale del 2001 e la legge “La Loggia”. Raffronto con la situazione precedente**

43. Le intese dopo la riforma del Titolo V e la legge di attuazione	138
---	-----

44. Gli accordi delle Regioni (con Stati esteri) dopo la riforma del Titolo V e la legge di attuazione	138
45. Il <i>treaty-making power</i> delle Regioni dopo la riforma costituzionale del 2001 e la legge di attuazione	145

## Capitolo V

### **PACE, COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E DIRITTI UMANI**

#### Sezione I

#### **Rapporto fra pace, cooperazione allo sviluppo e diritti umani**

46. Rapporto fra pace, sviluppo e diritti umani	147
47. Pace, sviluppo e diritti umani in una prospettiva storica	148
48. Cooperazione allo sviluppo e sviluppo sostenibile	150
49. Diritto allo sviluppo e diritto alla pace	153

#### Sezione II

#### **Cooperazione allo sviluppo, pace e tutela dei diritti umani fra legislazione statale e legislazione regionale**

50. Fondamento giuridico della cooperazione allo sviluppo e di quella delle Regioni in particolare	159
51. La legislazione italiana vigente (in particolare la legge n. 49 del 1987)	163
52. Il ruolo delle Regioni in base alla legge n. 49 del 1987	165
53. Il disegno di legge del Governo per la riforma della disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo	167
54. Esempi di altri disegni di legge sulla riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo, presentati da varie forze politiche	169
55. Interventi legislativi delle Regioni in materia di cooperazione allo sviluppo, pace e tutela dei diritti umani.	171
56. La cooperazione decentrata	173
57. Gli interventi di solidarietà internazionale	178
58. Le iniziative per la promozione della cultura di pace e della tutela dei diritti umani	179
59. La programmazione regionale e il raccordo con il Ministero degli affari esteri	180
60. Cenni sull'attività della Regione Veneto per la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e i diritti umani	182

## Capitolo VI

### **ACCORDI, INTESE E CONTRATTI DELLE REGIONI CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E ALLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI E DELLA CULTURA DI PACE.**

#### Sezione I

#### **Natura giuridica e struttura di accordi e intese**

61. Accordi e intese. Premesse terminologiche	187
62. Ricorso allo strumento dell'accordo e dell'intesa ex art. 117 Cost. in tema di promozione della cultura di pace e dei diritti umani	189
63. Orientamento del Governo italiano sull'ammissibilità di accordi e intese in materia di cooperazione allo sviluppo	192
64. Considerazioni generali	195
65. La teoria dei <i>legally less binding agreements</i>	197
66. Gli accordi giuridicamente non vincolanti in generale	198
67. La c.d. <i>soft law</i>	199
68. Gli accordi giuridicamente non vincolanti con particolare riferimento alle Regioni italiane	200
69. Distinzione fra trattati e accordi giuridicamente non vincolanti	202
70. Tesi della assenza assoluta di conseguenze giuridiche dagli accordi non vincolanti	204
71. Possibili conseguenze giuridiche dai <i>non legally binding agreements</i>	204
72. Tesi dell'inesistenza di accordi giuridicamente non vincolanti	207
73. Le intese come accordi-quadro ( <i>framework conventions</i> )	208
74. Natura giuridica delle intese delle Regioni. Le intese come accordi (sempre) giuridicamente non vincolanti	210
75. Critica alla teoria di cui sopra. Le lettere di intenti	212
76. Rapporti fra le Regioni e gli Enti territoriali di Stati esteri in materia di cooperazione allo sviluppo. Ancora riflessioni sulla lettera di intenti	215
77. (segue) Le intese in senso stretto	218
78. Struttura delle intese	221
79. Le intese e gli accordi delle Regioni come accordi internazionali (vincolanti)	228

## Sezione II

### **Effetti giuridici e profili di responsabilità di accordi e intese**

80. Regioni italiane e responsabilità internazionale	232
81. Contenuto di accordi e intese e conseguenze del loro inadempimento	233
82. Conseguenze in caso di inadempimento di intese con prestazioni corrispettive. Applicazione del principio <i>inadimplenti non est adimplendum</i> . Teoria di Picone	237
83. Accordi giuridici non vincolanti e buona fede	240
84. Attività delle Regioni inerenti la pace ed i diritti umani	241
85. Conclusioni sulle conseguenze dell'inadempimento di (accordi) e intese	242
86. Attività di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale delle Regioni: attività dirette ed attività a contributo	246

## Sezione III

### **Il ricorso delle Regioni allo strumento contrattuale**

87. Accordi internazionali e contratti con particolare riferimento alle Regioni italiane	250
88. Regioni italiane e modelli di contratto e di accordo di cui alla convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera	254
89. Costituzione di associazioni di diritto privato o di altri organismi con personalità giuridica	255
90. Contratti di fornitura o di prestazione di servizi tra <i>component units</i> di Stati differenti	256
91. I problemi inerenti alla legge applicabile ai contratti fra <i>component units</i> di Stati diversi	257
92. Esclusione della natura contrattuale di accordi e intese ex art. 117 della Costituzione	259
93. Contratti fra <i>component units</i> di Stati differenti e immunità dalla giurisdizione civile	260

<b>CONCLUSIONI</b>	263
--------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	275
---------------------	-----



## Elenco delle abbreviazioni

Aff. soc. int.	= Affari sociali internazionali
AJIL	= American Journal of International Law
Amm. e pol.	= Amministrazione e Politica
BYIL	= British Yearbook of International Law
CeSPI	= Centro Studi di Politica Internazionale
C.I.J., Recueil arrêts, avis consultatifs et ordonnances	= Cour Internationale de Justice, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances
C.P.J.I., Publications Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale	= Cour Permanente de Justice Internationale, Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale
CYIL	= Canadian Yearbook of International Law
Dem. e dir.	= Democrazia e diritto
Dir. comm. int.	= Diritto del commercio internazionale
Dig. Discipl. Pubbl.	= Digesto delle Discipline Pubblicistiche
Dir. Reg.	= Il diritto della Regione
Dir. soc.	= Diritto e società
Enc. dir.	= Enciclopedia del diritto
EPIL	= Encyclopedia of Public International Law
Foro amm.	= Foro amministrativo
Foro it.	= Il Foro Italiano
Gazz. Uff.	= Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
Giur. cost.	= Giurisprudenza Costituzionale
Giur. it.	= La Giurisprudenza Italiana
Istituz. Feder.	= Le Istituzioni del Federalismo
IYIL	= Italian Yearbook of International Law
Le Reg.	= Le Regioni
NILR	= Netherlands International Law Review
Nov. Dig. It.	= Novissimo Digesto Italiano
Pace dir. uomo. pop.	= Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli
Pol. dir.	= Politica del diritto
OICS	= Osservatorio Interregionale per la Cooperazione e lo Sviluppo
Quad. reg.	= Quaderni regionali
Rass. parl.	= Rassegna parlamentare
Riv. amm.	= Rivista amministrativa
Riv. dir. int.	= Rivista di diritto internazionale
Riv. dir. int. priv. proc. processuale	= Rivista di diritto internazionale privato e processuale
Riv. giur. sarda	= Rivista giuridica sarda
Riv. int. dir. uomo	= Rivista internazionale dei diritti dell'uomo
Riv. it. dir. pubb. comunit.	= Rivista italiana di diritto pubblico comunitario
Riv. studi pol. int.	= Rivista di studi politici internazionali
Riv. trim. dir. pubb.	= Rivista trimestrale di diritto pubblico
UNRIAA	= United Nations Reports of International Law
Arbitral Awards	
YLJ	= The Yale Law Journal



## INTRODUZIONE

### 1. Problematiche e temi trattati

In base all'art. 10 della legge della Regione Veneto n. 18 del 1988 (Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace) è stata prevista la partecipazione della Regione, in collaborazione con enti e istituzioni venete, alla costituzione della fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace", con sede in Venezia, ed avente come principali finalità: a) lo sviluppo e il coordinamento delle ricerche scientifiche, anche in collaborazione con enti e istituzioni nazionali ed internazionali, sulle questioni relative alla sicurezza, allo sviluppo e alla pace, con particolare attenzione ai Paesi dell'area mediterranea e della Comunità Alpe-Adria; b) la promozione delle iniziative atte a divulgare i risultati delle ricerche compiute. La Giunta regionale è stata autorizzata, sempre in virtù della legge citata, a compiere tutti gli atti necessari per perfezionare la partecipazione della Regione alla Fondazione e a versare le quote stabilite dal relativo statuto.

Successivamente, con la legge della Regione Veneto n. 55 del 1999 (Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà), è stata ribadita l'autorizzazione alla Giunta regionale a compiere tutti gli atti necessari per concorrere all'attività della fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace" e per il versamento delle quote di adesione previste dallo statuto della stessa.

Fra le varie iniziative promosse, la Fondazione ha concorso al finanziamento, tramite la corresponsione di una borsa di studio, del dottorato in diritto internazionale "A. Gentili", XIX ciclo, dell'Università degli studi di Padova, per lo svolgimento di una ricerca sul tema: "Il ruolo delle Regioni italiane in materia di diritti umani, cultura della pace e cooperazione allo sviluppo, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione". Questo è appunto il tema del presente lavoro.

Sono necessarie ora alcune osservazioni introduttive preliminari.

A partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo appena trascorso le Regioni italiane hanno iniziato a dotarsi di una normativa inerente alla promozione dei diritti umani e della cultura di pace. Sulla scia della legge n. 49 del 1987 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), che ha introdotto – sia pure in modo ancora piuttosto ristretto - la c.d. cooperazione decentrata, quasi tutte le Regioni hanno emanato a livello legislativo una propria disciplina riguardante iniziative di cooperazione allo sviluppo, che potevano essere realizzate (allora come ora), con finanziamenti regionali, da parte di enti pubblici e privati, organizzazioni non governative, associazioni, sindacati ed altri organismi che fossero espressione della società civile. Le Regioni hanno anche previsto la possibilità di realizzare esse stesse, direttamente, attività di cooperazione allo sviluppo oltre ad attività, seppur realizzate in misura minore, di promozione della cultura di pace e dei diritti umani, assieme e di concerto con enti omologhi o comunità locali dei Paesi in

via di sviluppo. Allo stesso modo è stata anche contemplata per le Regioni la possibilità di sostenere (anche con contributi in denaro a favore di organismi ed enti pubblici e privati) o di svolgere direttamente iniziative straordinarie di solidarietà internazionale a favore delle popolazioni di Paesi, in genere non necessariamente in via di sviluppo, in situazioni di emergenza alimentare o sociale, come conseguenza di eventi eccezionali quali calamità naturali o conflitti armati. I contatti ed i casi di collaborazione concordata fra le Regioni italiane ed enti, in genere ma non necessariamente, omologhi di Paesi emergenti, hanno posto una serie di questioni giuridiche, sia dal punto di vista del diritto internazionale che del diritto interno.

In base al diritto interno ci si è chiesti, in particolare, se le Regioni fossero legittimate a compiere direttamente attività di cooperazione allo sviluppo, o anche di promozione della cultura di pace e dei diritti umani, o a contribuire finanziariamente alle medesime attività (quando fossero realizzate da altri enti pubblici o privati), e in ogni caso dunque con oneri gravanti sul bilancio regionale. Ciò in quanto, secondo la concezione tradizionale, il limite territoriale, rigorosamente inteso, avrebbe comportato la legittimità unicamente di quelle attività, svolte dalle Regioni, dirette allo sviluppo della loro comunità territoriale. I contatti con enti di Stati esteri potevano inoltre avere implicazioni e ripercussioni con riguardo alla politica estera nazionale e quindi agli orientamenti ed indirizzi del Governo in tale settore.

Dal punto di vista del diritto internazionale è emerso il problema se gli strumenti, con i quali le Regioni concordano progetti ed iniziative di cooperazione allo sviluppo con enti (omologhi o non) di Stati esteri, siano riferibili alle Regioni stesse o alla Repubblica italiana, e se siano suscettibili, se del caso, di impegnare la responsabilità di quest'ultima e/o delle Regioni sul piano internazionale. Le risposte a tali quesiti dipendono, sul piano del diritto internazionale, dalla soluzione che viene data ad una serie di questioni preliminari: quale sia la concezione dello Stato nel senso del diritto internazionale, e dunque la posizione delle Regioni; se alle Regioni vada riconosciuta una limitata soggettività internazionale; quale valore giuridico abbiano gli strumenti conclusi dalle Regioni con enti di Stati esteri.

Dal punto di vista del diritto interno la riserva assoluta in materia di rapporti internazionali a favore degli organi centrali dello Stato-persona, sostenuta dalle prime pronunce della Corte costituzionale, è stata via via temperata dalla metà degli anni Settanta, dopo l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. E' intervenuto parallelamente anche il legislatore statale, che ha previsto le prime aperture sul piano normativo all'esercizio di attività di rilievo internazionale da parte delle Regioni: il d.p.r. n. 616 del 1977 ha infatti previsto la possibilità per le Regioni di svolgere, nelle materie di loro competenza, attività promozionali all'estero, sia pure d'accordo con il Governo e nell'ambito degli atti di indirizzo e coordinamento di questo. E' proseguita poi, negli anni successivi, l'opera di "costruzione" del potere estero regionale, sia da parte della Corte, sia da parte del Governo tramite l'emanazione degli atti di indirizzo e coordinamento del 1980 e del 1994. Ferma la riserva dei

rapporti internazionali in senso stretto a favore dello Stato, le Regioni hanno nel frattempo (e sino ad oggi) intensificato i contatti e le iniziative con soggetti di altri ordinamenti e, dopo la citata legge n. 49 del 1987, iniziato a svolgere anche attività di cooperazione allo sviluppo.

Alla vigilia della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, del 2001, alle Regioni era consentito svolgere, con enti di Stati esteri, le seguenti attività: attività promozionali, attività c.d. di mero rilievo internazionale, attività inerenti alla cooperazione transfrontaliera. Rimaneva aperta la questione se le Regioni potessero concludere accordi con Stati esteri.

Con la riforma del 2001 è stato espressamente attribuito alle Regioni, dall'art. 117, IX comma, della Costituzione, il potere di concludere accordi con Stati esteri ed intese con enti territoriali interni a Stati esteri. Si tratta allora di verificare, alla luce della prassi precedente e soprattutto successiva alla riforma del 2001 ed alla legge di attuazione (legge n. 131 del 2003, c.d. legge "La Loggia"), se vi siano novità significative circa il "potere estero" delle Regioni, e in particolare se risulti ampliato lo spettro delle attività che le Regioni siano legittimate a svolgere a favore dei Paesi in via di sviluppo. Gli aspetti da valutare attentamente sono i seguenti: se l'oggetto delle intese debba tuttora considerarsi limitato alle c.d. attività promozionali e di mero rilievo internazionale, che le Regioni potevano già esercitare in base al citato atto di indirizzo e coordinamento del 1994 e al d.p.r. n. 616 del 1977; se le Regioni possono ricorrere allo strumento dell'intesa e a quello dell'accordo con Stati esteri in materia di cooperazione allo sviluppo.

Come si vedrà, secondo la teoria che appare preferibile, per Stato come soggetto di diritto internazionale si intende l'organizzazione effettiva di una comunità territoriale, della cui compagine anche le Regioni, e comunque in generale gli enti territoriali, fanno parte.

Quanto alla questione della sussistenza o meno di una, sia pur limitata, soggettività internazionale in capo alle entità politico-territoriali di Stati politicamente decentrati su base territoriale (fra cui la Repubblica italiana), si esamineranno le diverse opinioni dottrinali e la giurisprudenza dei tribunali internazionali. Secondo la teoria che a mio avviso appare preferibile le Regioni non sono soggetti, ancorché limitati, di diritto internazionale e, qualora concorrano al compimento di attività internazionale o di rilievo internazionale, agiscono come organi dello Stato complessivamente considerato (teoria organica), con tutto ciò che ne può conseguire anche in termini di responsabilità. Il punto in ogni modo non è pacifico in dottrina. Nel caso infatti in cui un ente politico territoriale si renda inadempiente degli obblighi assunti con un ente omologo estero o con uno Stato estero, la controparte potrebbe considerare responsabili, a seconda della tesi che si sostiene: a) o solo l'ente politico territoriale, in quanto soggetto; b) sia l'ente politico territoriale che il suo Stato di appartenenza (complessivamente considerato), il primo a titolo di responsabilità diretta ed il secondo indiretta; c) solo lo Stato di appartenenza (sempre complessivamente considerato), se si propende per la teoria organica.

E' opportuno dunque indagare quali possano essere le conseguenze sul piano internazionale dell'inadempimento, o del concorso nell'inadempimento, da parte di un ente politico-territoriale, degli obblighi assunti con una controparte estera; in particolare se l'unica reazione possibile del soggetto leso sia quella di rendersi a propria volta inadempiente (in base al principio *inadimplenti non est adimplendum*), o se questo possa porre in essere anche contromisure, e contro di chi queste possano essere dirette.

Si discute tuttora se le Regioni possano utilizzare lo strumento dell'accordo con Stati esteri per disciplinare la realizzazione di attività di cooperazione allo sviluppo. In ogni modo le Regioni tendono piuttosto a ricorrere a tal fine allo strumento dell'intesa con enti, in genere territoriali, di Stati esteri. Si tratta dunque di verificare se le intese possano produrre effetti giuridici sul piano dell'ordinamento internazionale e, in caso di risposta positiva, quali siano detti effetti. Secondo un'autorevole dottrina le intese sarebbero sempre semplici programmi, impegnanti i soggetti stipulanti solo nell'ambito della politica e dunque privi di effetti giuridici sul piano internazionale; potrebbero tuttavia tradursi in atti unilaterali adottati dalle autorità competenti in base alle norme degli ordinamenti interni.

Secondo un'altra impostazione le intese invece possono, a seconda dei casi, essere considerate: accordi giuridicamente non vincolanti, come tali confinati nel campo della politica o della morale; veri e propri accordi internazionali, idonei a creare diritti ed obblighi per le parti, che sono, secondo alcuni i due enti omologhi o, secondo la teoria che appare preferibile, la Repubblica italiana e lo Stato di appartenenza dell'ente che abbia concluso l'intesa con la Regione italiana.

Ai primi contatti informali fra una Regione italiana ed esponenti di un Ente politico territoriale di uno Stato estero segue spesso la sottoscrizione di uno strumento totalmente al di fuori del *realm of law*, in genere denominato "lettera di intenti", che si limita ad enunciare generici propositi di una futura collaborazione. Le parti poi di solito stipulano un successivo strumento, denominato "protocollo di intesa", o semplicemente "intesa", o in altri modi, che può o meno contenere, secondo la teoria che appare preferibile, clausole impegnative sul piano internazionale, o comunque clausole che rinviino alla conclusione di una successiva intesa operativa che determini quali siano i diritti e gli obblighi delle parti. Si vedrà se queste ultime clausole possano integrare dei patti preliminari, come *pacta de contrahendo* o *de negotiando*, e se questi vincolino o meno le parti alla conclusione dell'accordo definitivo, o alla conduzione in buona fede dei negoziati.

Si tratta dunque di analizzare il contenuto di tutti gli strumenti cui si è accennato e di indagare se siano suscettibili, e in quali casi, di produrre effetti giuridici sul piano internazionale. Si vedrà se i medesimi possano essere ricondotti alla pur controversa categoria dei c.d. accordi giuridicamente non vincolanti, e se questi ultimi possano comportare, almeno indirettamente, o concorrere a comportare, delle conseguenze giuridiche sul piano internazionale, nel caso in cui vengano concretamente osservati dalle parti, vuoi tramite il richiamo

all'applicazione del principio della buona fede, vuoi concependo il comportamento successivo delle parti come accordo concluso in forma tacita.

Spesso infatti le Regioni realizzano attività di cooperazione allo sviluppo senza la previa conclusione formale di un'intesa o dopo aver sottoscritto con un ente omologo estero uno strumento giuridicamente non vincolante: in questi casi, come si vedrà, l'esecuzione delle prestazioni può integrare la conclusione per fatti concludenti, e dunque in forma tacita, di un atto impegnativo sul piano internazionale.

Considerato, fra l'altro, che non sempre l'ordinamento di un Paese è ispirato e fondato sul principio delle autonomie territoriali, a volte le Regioni promuovono e realizzano attività c.d. dirette di cooperazione allo sviluppo prendendo contatti ed accordandosi con esponenti di comunità organizzate, associazioni locali o altri organismi (dei Paesi in via di sviluppo), retti per lo più da norme consuetudinarie o la cui natura giuridica sia difficile da determinare, i quali tuttavia rappresentano le forme di aggregazione più stabili e durature della società civile. E' necessario anche in questi casi verificare quale rilevanza sul piano internazionale possa avere l'esercizio di tali attività, e dunque in primo luogo se e a quali condizioni anche quegli organismi di fatto cui si accennava possano parlare in nome ed essere considerati organi dello Stato di appartenenza in quanto soggetto di diritto internazionale.

Le Regioni possono regolare con controparti estere lo svolgimento di progetti di cooperazione allo sviluppo anche tramite contratti, che saranno sottoposti al diritto interno di una delle parti o anche, eventualmente, ad una legge non statale. Ci si riferirà anche in proposito, a mero titolo esemplificativo, ai modelli di contratti, previsti dalla Convenzione quadro di Madrid del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera del 1980, che gli Enti pubblici territoriali di Stati limitrofi o confinanti possono tra loro concludere. Detti modelli, pur essendo previsti con riguardo alla cooperazione transfrontaliera, possono risultare utili tuttavia, con le dovute modifiche, anche per la stesura di contratti diretti a disciplinare attività di cooperazione allo sviluppo, ecc., delle Regioni italiane.

E' da escludere che le intese, contemplate dall'art. 117 della Costituzione, e concluse con il procedimento previsto dalla legge n. 131 del 2003, siano contratti: non sarebbe infatti in primo luogo stata necessaria una disposizione specifica della Carta fondamentale per attribuire alle Regioni il potere di concludere contratti con soggetti di altri ordinamenti, cosa che le Regioni, come persone giuridiche di diritto interno, hanno sempre potuto e possono tuttora fare. Lo stesso vale ovviamente, e a maggior ragione, per gli accordi conclusi dalle Regioni con Stati esteri.

Le iniziative delle Regioni dirette alla promozione della cultura di pace ed alla tutela di diritti umani sono state e sono rivolte principalmente alle popolazioni delle Regioni stesse, e consistono in genere in programmi di educazione e sensibilizzazione ai temi dello sviluppo, dei diritti umani e della pace, oltre che in attività di studio, ricerca e di raccolta di materiale. Non è esclusa tuttavia la possibilità di

svolgere dette iniziative anche a favore delle popolazioni di Paesi emergenti, e tramite i medesimi strumenti (in primo luogo, quello dell'intesa, anche nella forma dell'intesa tacita) utilizzati per la cooperazione allo sviluppo.

Dopo aver presentato un inquadramento storico sulla nascita e l'evoluzione dei concetti di pace, sviluppo e diritti umani nell'ambito della comunità internazionale, e ad aver sottolineato l'importanza della valorizzazione delle autonomie territoriali nei processi decisionali inerenti agli interventi in primo luogo di cooperazione allo sviluppo, è opportuno verificare se possano tuttora ritenersi esistenti in base al diritto internazionale consuetudinario un diritto allo sviluppo ed un diritto alla pace.

Ciò anche al fine di individuare quale sia e se via sia un fondamento nella Carta costituzionale delle attività delle Regioni di cooperazione allo sviluppo, ecc., in base al rinvio al diritto internazionale generale operato dall'art. 10 (che, riferendosi alla Repubblica italiana complessivamente considerata, comprende anche le Regioni), ovvero se si debba cercare di ricostruire il fondamento di dette attività in base ad altre disposizioni, come il seguente art. 11 (con riferimento ai concetti di pace e giustizia fra le Nazioni), o l'art. 117, comma IX (con riferimento agli accordi e alle intese delle Regioni), o il combinato disposto di entrambi. In ogni modo si vedrà che è in ogni caso necessario che le attività internazionali o di rilievo internazionale delle Regioni non si svolgano in contrasto con la Costituzione e con gli indirizzi e gli obiettivi di politica estera della Repubblica italiana, per cui occorre pur sempre una disciplina normativa statale che assicuri i dovuti poteri di controllo, di blocco e sostitutivi, in capo agli organi centrali, e in primo luogo al Governo.

## 2. Il potere estero delle Regioni.

Si premettono, ai fini del presente lavoro, alcune osservazioni sulla terminologia utilizzata. Più che riportarsi alla distinzione tra Stati regionali e Stati federali, ci si riferirà in generale, ed anche per ciò che concerne l'Italia, alla categoria omnicomprensiva degli Stati politicamente decentrati su base territoriale. Solo in certi casi tornerà utile, come si vedrà, verificare se sia possibile e per quali aspetti ricondurre l'attuale ordinamento della Repubblica italiana ad un pur flessibile modello (classico) di Federazione o Stato federale.

Quanto alle entità politico-territoriali interne a Federazioni o Stati politicamente decentrati su base territoriale, siano esse a loro volta chiamate Stati (membri), o Regioni, Province, *Länder*, Voivodati, Cantoni, ecc., si utilizzerà per indicare loro, fra l'altro, un'espressione mutuata dal diritto dei Paesi anglosassoni: *component units* (entità componenti).

Spesso verranno utilizzate le espressioni "Stato federale", "Stato federato", "Stato complessivamente considerato", "Stato come tutto", "Federazione". Si anticipa sin da ora che l'espressione "Stato federale" può essere intesa in due accezioni: a) per indicare il livello degli organi di



governo centrali dello Stato (federale); b) per indicare la Federazione, nel senso di “Stato federale complessivamente considerato”, in quanto soggetto di diritto internazionale, che comprende oltre agli organi centrali dello Stato-persona (in sostanza lo “Stato federale” di cui al punto a)), anche, fra l’altro, le autonomie politico-territoriali.

Come si vedrà, in base all’art. 117, IX comma, della Costituzione, le Regioni possono concludere accordi con Stati esteri o intese con Enti territoriali interni a Stati esteri; se le Regioni non vanno considerate soggetti (pur limitati) di diritto internazionale, secondo la teoria che appare preferibile, parti di detti accordi o intese dovrebbero essere, rigorosamente parlando, la Repubblica italiana complessivamente considerata e lo Stato estero (cui appartenga l’Ente territoriale, nel caso delle intese). Per mere ragioni espositive utilizzeremo tuttavia i termini “parte” e “controparte” anche con riferimento alle Regioni italiane ed alle *component units* estere.

Quanto ai contatti e rapporti che le *component units* intrattengono con Stati esteri o loro enti territoriali interni, si tende spesso a distinguere, e non solo in dottrina, tra intese e accordi. Solo questi ultimi sarebbero produttivi di effetti giuridici sul piano internazionale, mentre le intese non comporterebbero mai la modifica, la costituzione o l’estinzione di situazioni giuridiche internazionali (in primo luogo di diritti ed obblighi), e rilevarebbero solo come meri e generici programmi o dichiarazioni di intenti: rimesse, quanto alla loro concreta attuazione, alla volontà degli organi della *component unit* o Regione interessata di tradurle in atti giuridici interni (come la legge regionale o l’atto amministrativo), i soli ad avere rilevanza giuridica. Il termine intesa è dunque utilizzato da alcuni autori come categoria generale per indicare quegli accordi o strumenti da collocarsi sul piano meramente politico o morale e privi di effetti giuridici.

Una distinzione diversa tra i due termini (accordo e intesa) sembra però essere stata assunta dal Legislatore costituzionale. Questo, in sede di riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, nel nuovo art. 117, ultimo comma, si è riferito espressamente alla conclusione, da parte delle Regioni, di *accordi* con Stati esteri e di *intese* con enti territoriali interni ad altro Stato. O si considerano, dunque, secondo la terminologia proposta in dottrina, tutti i rapporti instaurati fra le Regioni italiane e le *component units* di Stati esteri improduttive e insuscettibili di produrre effetti giuridici, almeno sul piano internazionale (orientamento, come si vedrà, non accoglibile, almeno *in toto*), o si deve assegnare al termine “intese” un significato diverso o quantomeno più ampio. Non si può affermare infatti categoricamente che le intese non siano mai produttive di effetti giuridici sul piano internazionale; anche se spesso non lo saranno (e allora sarebbe opportuno definirle, per evitare equivoci, “mere intese”, ovvero, come si vedrà, “lettere di intenti” o “dichiarazioni di intenti”), in alcuni casi le stesse possono costituire vera e propria attività giuridica internazionale. Ci si può quindi certo rifare alla distinzione di cui all’art. 117 della Cost., ultimo comma, secondo la quale le intese si riferiscono agli strumenti con cui le Regioni entrano in contatto o in rapporto con enti territoriali interni ad altri Stati, e gli accordi riguardano

invece i rapporti instaurati con altri Stati, senza che questo risolva il problema del se e quando le intese siano o meno produttive di conseguenze giuridiche.

Se le intese sono produttive, in certi casi, di conseguenze giuridiche sul piano internazionale, esse vanno ricondotte, quali atti impegnativi, alla categoria generale degli accordi internazionali. Anche se in dottrina si ritiene in genere che i termini accordo, trattato, convenzione, patto, ecc., siano sinonimi, e dunque equivalenti, intercambiabili, e con la medesima portata giuridica, si sono andate affermando nella prassi alcune denominazioni tipiche per contraddistinguere le varie forme di accordo. Così il termine “trattato” viene utilizzato in genere per gli accordi formali su materie politiche e comunque di particolare importanza; il termine “convenzione” designa uno strumento a carattere multilaterale, spesso elaborato nell’ambito di organizzazioni internazionali; il termine “patto” designa l’accordo istitutivo di organizzazioni internazionali; ecc<sup>1</sup>. In ragione di ciò, si rileva che le intese, concluse fra due Regioni di Stati differenti, molto difficilmente potranno essere considerate “trattati”, e tanto meno “convenzioni”, per cui ci si riferirà in proposito alla categoria più generale degli “accordi internazionali”.

A seconda che si riconosca o meno la sussistenza della soggettività internazionale in capo ad enti dipendenti da Stati, in particolare a Stati membri di Stati federali o comunque politicamente decentrati su base territoriale (si chiamino *Länder*, Regioni, Province, Cantoni, Stati, ecc.), variano le conseguenze giuridiche derivanti dall’esercizio in generale di attività internazionale o di rilievo internazionale, da parte degli enti dipendenti, in particolare per ciò che concerne l’attribuzione di dette attività e degli effetti giuridici internazionali che dalle stesse possono derivare.

Importante è precisare la distinzione, spesso ignorata in dottrina, tra capacità di diritto (*capacity*), che riguarda gli enti, soggetti di diritto, e competenza, che riguarda invece gli organi di tali enti<sup>2</sup>. La capacità a stipulare si riferisce agli enti che possono partecipare agli accordi internazionali, la competenza a stipulare (o il *treaty making power*) agli organi di tali enti idonei ad impegnare validamente gli enti stessi, dal punto di vista del diritto internazionale<sup>3</sup>. La capacità di diritto dei soggetti è stata definita dal Morelli come la qualità di titolare, in ciascun soggetto, o la sua idoneità a divenire titolare delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dall’ordinamento internazionale<sup>4</sup>. La capacità di diritto va distinta, sul piano concettuale, anche se sul punto la dottrina

---

<sup>1</sup> Si veda in proposito: Girolamo Strozzi, *Il diritto dei trattati*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 15-19.

<sup>2</sup> Si vedano in proposito: Max Sørensen, *Manual of Public International Law*, St. Martin’s Press, New York, 1968, p. 180; Luigi Ferrari Bravo, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Morano Ed., 1964, pp. 15-16 e 97 ss.; Giuseppe Ottolenghi, *Corso di diritto pubblico*, Torino, 1956, p. 189; Herbert W. Briggs, *The Law of the Nations*, Stevens & Sons Limited, London, 1953, pp. 844-847; Charles Fairman, *Competence to Bind the State to an International Engagement*, in *AJIL*, 1936, pp. 439-440;.

<sup>3</sup> Rolando Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Liguori Ed., V Ed., 1969, pp. 147 ss.

<sup>4</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, VII Edizione, CEDAM, Padova, 1967, pp. 153 ss.

non è unanime, dalla capacità di agire, che è la capacità di manifestare una volontà idonea a produrre effetti giuridici<sup>5</sup>. I due concetti, pur essendo distinti, vanno di pari passo, in genere, nel diritto internazionale: almeno nell'ambito del diritto internazionale generale, ogni soggetto è capace di agire nella sfera della propria capacità di diritto, cioè in rapporto alle situazioni giuridiche soggettive di cui è o può divenire titolare<sup>6</sup>. In altre parole, la capacità di diritto indica la titolarità o l'idoneità a divenire titolare da parte del soggetto di diritti (o, in generale, di situazioni giuridiche), la capacità di agire l'attitudine a disporne; c'è la capacità d'agire se c'è la capacità giuridica (o di diritto).

La capacità di diritto spetta dunque agli Stati e agli altri soggetti del diritto delle genti, che sono titolari di situazioni giuridiche soggettive internazionali o suscettibili di divenirlo. Queste situazioni sono costituite, secondo l'insegnamento del Morelli, dal diritto soggettivo, dall'obbligo, dal potere e dalla facoltà<sup>7</sup>, e consistono appunto nella situazione, o posizione, in cui viene a trovarsi un soggetto, per effetto dell'applicazione di una o più regole di diritto internazionale. In dottrina

---

<sup>5</sup> Ritieni che non esista nel diritto internazionale la distinzione tra capacità di diritto e capacità di agire: Maria Rita Saulle, *Lezioni di diritto internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998, p. 105. L'Autrice afferma appunto che "tale distinzione non esiste in quanto lo Stato è titolare, effettivo o potenziale, di tutte le situazioni giuridiche derivanti dalle norme consuetudinarie; ed è al pari titolare delle altre situazioni giuridiche che dipendono dalla sua partecipazione ad accordi internazionali vertenti su qualsiasi oggetto".

<sup>6</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto...*, cit., p. 156. Sostanzialmente nello stesso senso, si veda anche: Angelo Piero Sereni, *Diritto internazionale*, III, Giuffrè, Milano, 1962, p. 1301, secondo cui "nell'ambito del diritto internazionale la capacità giuridica, intesa come capacità generale di diritto, e la personalità del soggetto si identificano: deve escludersi l'esistenza di incapacità naturali o legali di diritto internazionale. Anche il concetto di capacità di agire e quello, che ad esso si ricollega, di capacità speciale di diritto non trovano applicazione nel diritto internazionale, quanto meno nell'ambito del diritto internazionale generale".

<sup>7</sup> Il Morelli, *ivi*, pp. 199 ss, distingue quattro situazioni giuridiche fondamentali: obbligo, diritto soggettivo, facoltà e potere giuridico. L'*obbligo* è la situazione prevista da una norma di diritto che contempla una data condotta come dovuta da parte di un soggetto. Il *diritto soggettivo* è la possibilità da parte di un soggetto di esigere l'adempimento di un obbligo, e dunque che sia tenuta una data condotta da parte di un altro soggetto, in base ad una norma giuridica. La *facoltà* si concreta nella libertà garantita all'ente (mediante l'imposizione di un obbligo corrispondente ad un diverso ente) di esplicare una data attività propria. Il Morelli cita come esempio quello di una norma che attribuisca ad uno Stato la facoltà di compiere date attività nel territorio di un altro Stato, in quanto imponga a quest'ultimo l'obbligo di tollerare che quelle attività siano compiute. "La facoltà ed il diritto soggettivo, anche se coesistenti nello stesso soggetto e corrispondenti allo stesso obbligo giuridico (come nell'esempio indicato), sono due situazioni giuridiche che vanno nettamente distinte: la facoltà ha per oggetto la condotta propria del titolare, il diritto soggettivo la condotta altrui". Il *potere giuridico* è la situazione del soggetto che può efficacemente compiere un atto, è la possibilità di volere con efficacia giuridica. Come nel diritto interno, ad esempio, il proprietario che ha il potere di vendere la sua cosa se vende trasferisce la proprietà della cosa stessa, ossia produce l'effetto cui il suo atto è diretto, così nel diritto internazionale un soggetto che eserciti il potere giuridico di concludere un accordo ha il mezzo per influire sulla soluzione del conflitto internazionale di interessi di cui sia parte, determinando il sorgere, il modificarsi o l'estinguersi di obblighi, di diritti soggettivi e di facoltà. Dalla correlazione dell'obbligo, situazione passiva o sfavorevole, con una delle situazioni attive o favorevoli (diritto soggettivo e facoltà) ad esso corrispondenti risulta il rapporto giuridico. Sulle situazioni giuridiche soggettive di obbligo, diritto soggettivo e potere giuridico si veda anzi prima: Tomaso Perassi, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Padova, CEDAM, 1967, ristampa dell'edizione originale del 1922, pp. 47 ss.

è stato messo in dubbio, piuttosto, che la nozione della facoltà giuridica abbia una qualche concreta individualità rispetto alla nozione di diritto soggettivo<sup>8</sup>.

Fra le situazioni soggettive il potere giuridico, come appena visto in nota, consiste nella possibilità di volere con efficacia giuridica. Come situazione giuridica strumentale, esso fornisce al suo titolare il mezzo di influire sulla soluzione del conflitto internazionale di interessi, facendo sorgere, mutare od estinguere obblighi, facoltà o diritti soggettivi. In altre parole, secondo l'insegnamento del Perassi, il potere giuridico consiste in una valutazione (situazione) che attribuisce al soggetto destinatario una possibilità di volere, a cui l'ordinamento giuridico connette il prodursi di effetti giuridici che realizzano gli scopi pratici, a cui mira la volontà manifestata dal soggetto<sup>9</sup>.

Ora, il c.d. "potere estero dello Stato" può essere inteso o in un'accezione strettamente giuridica o in termini descrittivi.

Considerato sul piano rigorosamente giuridico, il potere estero consiste nel potere giuridico di concludere accordi e, volendo (in senso più estensivo), si articola anche in altre situazioni soggettive di potere giuridico, come quelle di dichiarare guerra, di porre in essere contromisure, di promuovere un'azione davanti a un giudice internazionale in presenza di una clausola pattizia che lo preveda, ecc. Tutti poteri, questi, che si esercitano sul piano delle relazioni internazionali. In quest'ottica, il potere estero, pur se inteso in senso lato, non arriverebbe tuttavia a comprendere anche tutte quelle misure adottate dallo Stato nell'ambito del proprio ordinamento interno, da parte degli organi legislativi, esecutivi o anche giudiziari, che si rendano necessarie per adattare l'ordinamento interno stesso agli obblighi internazionali. Ciò in quanto tutta l'attività interna di esecuzione ed attuazione degli obblighi internazionali non è per il diritto delle genti che un mero fatto, anche se non privo di rilevanza, e non può dunque essere ricondotta all'esercizio di un potere giuridico sul piano del diritto internazionale.

Diamo ora per presupposto delle considerazioni che seguono che gli Stati membri di Stati federali e, più in generale, le *component units* di Stati politicamente decentrati su base territoriale (fra cui anche la Repubblica italiana), non abbiano una ancorché limitata soggettività internazionale.

Gli Stati, *in primis*, intesi nel senso del diritto internazionale e dunque come organizzazioni indipendenti effettive di una comunità territoriale, hanno la capacità di diritto e dunque di agire, e sono titolari del potere estero come manifestazione e conseguenza di quest'ultima capacità. Il potere estero, che come situazione giuridica soggettiva di diritto internazionale spetta allo Stato complessivamente considerato, può essere poi esercitato - con particolare riferimento a quella sua manifestazione

---

<sup>8</sup> In questo senso si veda: Mario Giuliano, Tullio Scovazzi, Tullio Treves, *Diritto internazionale*, I, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 287 ss, secondo cui, se la facoltà giuridica consiste in una libertà di un soggetto di esplicare una data attività propria, libertà che si accompagna all'imposizione di un obbligo corrispondente a carico di un diverso soggetto (secondo la concezione del Morelli), detta nozione finisce col perdere ogni pratica individualità rispetto a quella del diritto soggettivo.

<sup>9</sup> Tomaso Perassi, *Introduzione alle scienze giuridiche*, cit., pp. 51-52.

che consiste nel potere di concludere accordi -, a seconda dei casi, da una pluralità di organi (interni), secondo la ripartizione di diritto interno delle competenze. Fra questi organi vi possono essere anche le entità politico-territoriali in cui si articolano uno Stato, e quindi, in ipotesi, anche le Regioni italiane<sup>10</sup>.

E' solo a questo livello che si può parlare di *treaty-making power* di queste ultime, inteso, da un lato, come potere di diritto interno, nel senso di competenza (o come quella fetta di potere) a concludere accordi internazionali che spetta al singolo organo, e che potrà essere esercitato da questo o singolarmente, o con il concorso di altri organi, in base alle norme dell'ordinamento statale, dal punto di vista di questo. D'altro lato, anche la ripartizione di diritto interno delle competenze assume rilievo sul piano del diritto internazionale, nel senso che quest'ultimo si riferisce in primo luogo a quella ripartizione, come "indizio", sulla quale prevale tuttavia, successivamente ed in via eventuale, lo schema di ripartizione effettiva di ruoli espresso dallo Stato come organizzazione di fatto titolare di personalità internazionale.

In sintesi, la capacità (*capacity*) in diritto internazionale si riferisce agli Stati (o ad altri enti, organizzazioni, ecc.), in quanto soggetti di quell'ordinamento, e non inerisce agli organi attraverso i quali gli Stati agiscono sul piano esterno. Il potere estero, e in particolar modo il potere di un soggetto di impegnarsi tramite la conclusione di accordi con altri soggetti, è una delle principali manifestazioni della capacità. Quale sia l'organo del soggetto abilitato ad impegnare quest'ultimo sul piano internazionale è invece una questione di competenza, determinata anzitutto dalla legge interna, alla quale - si ripete - il diritto internazionale si riferisce come prima indicazione, salvo poi considerare prevalente una eventuale diversa ed effettiva ripartizione delle competenze. Sarà quindi normalmente la legge interna ad individuare quale organo o quali organi in concorso fra loro siano titolari del *treaty-making power*<sup>11</sup>.

Solo in questi termini è lecito chiedersi se le Regioni italiane siano titolari di un proprio *treaty-making power*, o se vi sia un concorso nell'esercizio di detto potere assieme agli organi dello Stato-persona e in primo luogo al Governo centrale, ovvero chiedersi se il potere in questione (*treaty-making power*) spetti sostanzialmente in modo esclusivo agli organi centrali e le Regioni operino, ad esempio, come mere delegate del Governo<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Come si preciserà più avanti, le Regioni sono organi dello Stato complessivamente considerato solo dal punto di vista del diritto internazionale. Per il diritto costituzionale sono invece persone giuridiche distinte dallo Stato-persona.

<sup>11</sup> Si veda in proposito: Herbert W. Briggs, *The Law of the Nations*, London, 1953, pp. 844 ss.; Charles Fairman, *Competence to Bind the State to an International Engagement*, cit., pp. 439-440. Si veda anche: Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 15 e 187, secondo cui la capacità di stipulare trattati spetta unicamente allo Stato federale, che può tuttavia attribuire la competenza (sempre a stipulare trattati) anche ad enti territoriali minori, che agiranno come organi dello Stato federale (Federazione). E' quest'ultimo e non lo Stato membro che stipula, sotto il profilo del diritto internazionale.

<sup>12</sup> Si anticipa in questa sede che molti autori ritengono che, anche al momento attuale, dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e la relativa legge di attuazione, non si

Sempre sulla base dell'ipotesi assunta che le *component units* di uno Stato federale o comunque politicamente decentrato su base territoriale non abbiano nemmeno una, sia pur limitata, soggettività internazionale (secondo la teoria che, come si vedrà, appare preferibile), in tema di stipulazione dei trattati la questione che ci si deve porre è se, e in caso affermativo come, la competenza a stipulare gli accordi sia ripartita fra le autorità centrali o federali e quelle degli Stati membri o comunque periferiche. Il problema è e rimane in primo luogo un problema di ripartizione di competenze all'interno dello Stato e, successivamente, del possibile rilievo di tale ripartizione sul piano internazionale<sup>13</sup>.

Considerato in termini descrittivi, il potere estero dello Stato non va inteso, almeno solamente, come insieme di poteri giuridici, ma piuttosto, in un'accezione più generale e atecnica, come l'atteggiarsi complessivo dello Stato nelle relazioni internazionali. Così, in questi termini, il potere estero comprende, oltre ai poteri di concludere accordi, porre in essere contromisure o dichiarare guerra, anche la possibilità di stabilire e mantenere relazioni diplomatiche, di partecipare ad organizzazioni internazionali e, ancora, la partecipazione alla creazione del diritto consuetudinario e in generale la determinazione degli indirizzi politici dello Stato nei confronti di altri Stati (che non sono certo, rigorosamente parlando, poteri giuridici). In dottrina si sostiene anche che il potere estero comprenda altresì l'adozione delle misure di diritto interno, poste in essere dagli organi del potere legislativo o esecutivo, o anche tramite decisioni giudiziali, per attuare o eseguire all'interno dell'ordinamento gli obblighi internazionali<sup>14</sup>.

Allo stesso modo, quando si parla in dottrina di "potere estero" delle Regioni in termini descrittivi occorre riferirsi, in primo luogo, al loro *treaty-making power* ma anche, in un'accezione più ampia, a tutta una serie di altre attività, svolte con controparti estere, che non abbiano necessariamente come presupposto o siano contemplate da un accordo o da un'intesa ex art. 117, comma IX, della Costituzione (fra queste, a mero titolo esemplificativo, possono rientrare le visite all'estero, le dichiarazioni congiunte, le manifestazioni culturali, i rapporti con le

---

possa parlare di un vero e proprio potere estero regionale, ma semmai, al massimo, di partecipazione delle Regioni al potere estero di cui sono titolari gli organi dello Stato-persona. Si vedano in proposito, fra gli altri: Federica Mucci, "potere estero, diritto internazionale e riforma del Titolo V della Costituzione", in *Diritto, diritti e autonomie*, a cura di Antonio D'Atena e Pierfrancesco Grossi, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 63 ss.; Paolo Caretti, "Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni", in Paolo Caretti, *Stato, Regioni ed enti locali tra innovazione e continuità*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 72-73. La Corte costituzionale invece, già prima della riforma del Titolo V del 2001, e ancor più dopo la stessa, continua ad affermare che il potere estero delle Regioni sia una attribuzione loro propria. Tali affermazioni necessitano comunque di essere vagliate criticamente, per cui sul punto si tornerà in modo più approfondito. Si vedano in proposito anche, ad esempio: Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, CEDAM, Padova, 1999, pp. 157-158 e 190-191; Antonio Ruggeri, "Riforma del Titolo V e potere estero delle Regioni", in *Dir. soc.*, 2003, p. 54.

<sup>13</sup> Luigi Ferrari Bravo, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Morano editore, 1964, pp. 95 ss; Herbert W. Briggs, *The Law of the Nations*, cit., p. 845.

<sup>14</sup> Si veda in proposito: Louis Henkin, *Foreign Relations Power*, in *EPIL*, Vol. 2, 1995, pp. 446 ss.

comunità di emigrati regionali all'estero, le partecipazioni a congressi, ecc.).

In un'ottica che privilegia il ruolo delle Regioni rispetto a quello degli organi centrali dello Stato, Elio Gizzi ha affermato, in proposito, che "il potere estero regionale trova la sua peculiare espressione nella capacità [non intesa qui in senso tecnico], riconosciuta alle Regioni, di produrre con soggetti di altri Stati accordi, intese, dichiarazioni ed altri consimili atti, dai quali scaturiscono effetti sulla politica legislativa ed amministrativa delle Regioni stesse e, non di rado, vere e proprie obbligazioni"<sup>15</sup>.

Sulla distribuzione all'interno della Repubblica italiana delle competenze inerenti all'esercizio del potere estero fra organi centrali e regionali, e sul relativo dibattito sulla titolarità o meno da parte delle Regioni di un vero e proprio potere estero, si tornerà successivamente.

Le considerazioni fin qui svolte valgono anche, con le dovute precisazioni, se si parte dall'ipotesi, contraria a quella in precedenza assunta, che le *component units* abbiano una sia pur circoscritta soggettività o personalità internazionale. In questo caso, come si vedrà, nella loro sfera di autonomia, o piena autonomia (in ogni modo circoscritta solo ad una o ad alcune situazioni giuridiche soggettive), le entità politico-territoriali interne potranno considerarsi internazionalmente capaci, quanto meno, di concludere accordi o intese con Stati esteri o con *component units* di Stati esteri. Prescindiamo ora dal fatto che è difficile sostenere che le Regioni italiane agiscano sul piano esterno in piena, o con un elevato grado di autonomia (e ovviamente è da escludere che agiscano in condizioni di indipendenza). Se anche si assume che le Regioni siano titolari di una limitata soggettività internazionale, e dunque capaci, le conclusioni prima esposte (sulla base dell'ipotesi che al contrario nega tale soggettività) possono prestarsi anche al caso ora in esame. La *capacity* sarà propria della Regione, soggetto di diritto internazionale; il *treaty-making power* riguarderà il singolo organo interno competente dell'ordinamento regionale (o sarà distribuito tra più organi in concorso, come, ad esempio, Consiglio, Giunta, Presidente).

In dottrina, come si vedrà, si sono delineati due orientamenti riguardo la sussistenza o meno della titolarità della soggettività internazionale in capo agli enti dipendenti da Stati.

---

<sup>15</sup> Elio Gizzi, "Il potere estero regionale", in *Quad. reg.*, Anno VIII, 1989, pp. 81 ss.





## CAPITOLO PRIMO

### LEGISLAZIONE ORDINARIA E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ANTERIORI ALLA RIFORMA DEL TITOLO QUINTO DELLA COSTITUZIONE

Sommario: 3. Istituzione delle Regioni a Statuto speciale e delle Regioni ordinarie. – 4. Evoluzione storica del potere estero delle Regioni: dal dopoguerra alla metà degli anni Settanta. – 5. Evoluzione del potere estero dalla metà degli anni Settanta alla riforma costituzionale del 2001. Primi contatti delle Regioni con *component units* di Stati esteri. – 6. Il d.p.r. n. 616 del 1977 e il primo atto di indirizzo e coordinamento. La sentenza n. 179 del 1987. – 7. La giurisprudenza successiva della Corte costituzionale e il d.p.r. del 31 marzo 1994. – 8. Attività promozionali e di mero rilievo internazionale. – 9. Il principio di leale collaborazione. – 10. Cenni sulla cooperazione transfrontaliera. – 11. Esecuzione ed attuazione degli obblighi internazionali convenzionali da parte delle Regioni (situazione precedente alla riforma costituzionale del 2001). – 12. Impatto della legislazione Bassanini sulle attività all'estero delle Regioni. – 13. Il sistema dei controlli e i meccanismi cooperativi fra Stato e Regioni dopo l'entrata in vigore della legislazione Bassanini. – 14. Attività all'estero consentite alle Regioni dopo la riforma Bassanini. Questione dell'ammissibilità o meno della conclusione di accordi con Stati esteri. Attività di cooperazione allo sviluppo. – 15. Il limite territoriale e le attività a proiezione esterna delle Regioni, con particolare riferimento alla cooperazione allo sviluppo.

#### 3. Istituzione delle Regioni a Statuto speciale e delle Regioni ordinarie.

Va premesso che all'indomani della seconda guerra mondiale vennero istituite solamente le Regioni a Statuto speciale. Già prima dell'avvento della Costituzione repubblicana era stata accordata l'autonomia regionale alla Sicilia (r.d. lgs. 15 maggio 1946 n. 455), erano stati revisionati gli istituti tradizionali del governo locale in Valle d'Aosta (d. lgs. 7 settembre 1945 n. 545), era stata istituita una Consulta per la formulazione di proposte di assetti autonomistici riguardanti la Sardegna (ciò ancor prima dalla fine della guerra, col d. lgs. lgt. 28 dicembre 1944 n. 417). Durante la proroga dei primi mesi del 1948 l'Assemblea costituente convertì in legge costituzionale (senza apportarvi modifiche) il decreto reale di approvazione dello Statuto della Regione Sicilia (legge cost. 26 febbraio 1948 n. 2), e approvò con leggi costituzionali gli Statuti speciali per la Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige (leggi cost. 26 febbraio 1948 nn. 3, 4 e 5). A queste si aggiunse la Regione Friuli-Venezia Giulia, il cui Statuto speciale fu approvato con legge

costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1<sup>16</sup>. Dopo l'approvazione dei quattro Statuti speciali si provvede ad emanare una serie di decreti legislativi per il trasferimento a ciascuna Regione degli uffici, del personale e delle funzioni amministrative statali, secondo una particolare procedura che prevedeva la necessità di un accordo fra lo Stato ed ogni Regione da concludersi in seno ad una Commissione paritetica istituita in tutte le Regioni speciali in base alle disposizioni dei rispettivi Statuti<sup>17</sup>.

L'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario avvenne più tardi, e fu resa possibile dall'approvazione della legge per l'elezione dei Consigli regionali (legge 17 febbraio 1968 n. 108) e di quella con i necessari provvedimenti finanziari (legge delega 16 maggio 1970 n. 281). Il primo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni ordinarie – giudicato da molti, fra l'altro, limitato e inadeguato alle esigenze dell'autonomia – venne effettuato, in base alla legge delega del Parlamento da ultimo citata, con undici decreti legislativi del gennaio 1972. Il *modus operandi* del legislatore delegato fu sostanzialmente lo stesso di quello già adottato in sede di emanazione dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale: trasferimento alle Regioni di solo una parte delle funzioni inerenti alle materie di loro competenza, e conseguente ritaglio a favore dello Stato di quelle ritenute facenti capo ad interessi nazionali e dunque insuscettibili di frazionamento territoriale<sup>18</sup>. Ciò veniva giustificato sulla base ed in virtù del limite di merito che gravava sulle leggi regionali (in base all'art. 117, I comma, vecchio testo, della Costituzione), che non potevano essere “in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni”. In effetti, la legge regionale era sottoposta ad alcuni limiti di legittimità (il limite territoriale, il limite delle materie e quello dei principi fondamentali della legislazione dello Stato), che il Governo poteva sottoporre e fare valere davanti alla Corte costituzionale, ed al limite “di merito” dell'interesse nazionale (e di altre Regioni). Il Governo avrebbe dovuto far valere quest'ultimo limite promuovendo la questione davanti alle Camere, ma ciò di fatto non è mai accaduto ed il limite di merito ha finito in pratica col confondersi con i limiti di legittimità, divenendo la vera essenza di questi<sup>19</sup>. Ogni volta che le Regioni hanno travalicato i limiti alla loro autonomia stabiliti o dalla normativa di trasferimento delle funzioni, o dalle leggi-quadro, o comunque dagli atti statali volti alla garanzia dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, il Governo si è ritenuto legittimato a ricorrere alla Corte costituzionale in nome dell'interesse nazionale, che ha finito con l'assorbire ogni forma di mancata osservanza dei limiti dell'autonomia

---

<sup>16</sup> Si vedano in proposito: Paolo Cavaleri, *Diritto Regionale*, CEDAM, Padova, 2006, pp. 18 ss.; Sergio Bartole, Roberto Bin, Giandomenico Falcon, Rosanna Tosi, *Diritto regionale – Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003., pp. 12-16.

<sup>17</sup> Sono gli articoli: 48 bis dello Statuto della Valle d'Aosta; 65 dello Statuto del Friuli-Venezia-Giulia; 107 dello Statuto del Trentino-Alto Adige; 56 dello Statuto della Sardegna; 43 dello Statuto della Regione Sicilia. Si veda in proposito: Paolo Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., pp. 23 ss.

<sup>18</sup> Si vedano in proposito: Bartole – Bin – Falcon – Tosi, *Diritto regionale...*, cit., p. 17; T. Martinez – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 7.

<sup>19</sup> Bartole – Bin – Falcon – Tosi, opera cit., pp. 191 ss.

regionale. Tale lettura restrittiva del quadro costituzionale delle competenze regionali fu sostanzialmente approvata dal Giudice delle leggi, chiamato più di una volta a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di diverse disposizioni dei decreti legislativi del 1972<sup>20</sup>.

La conversione del limite di merito in limite di legittimità è avvenuta anche in forza dell'introduzione da parte dell'art. 17, lettera a), della legge n. 281 del 1970, a favore dello Stato, delle "funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario [anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale e agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali]", in tutte le materie trasferite<sup>21</sup>. L'art. 3 della legge n. 382 del 1975 precisò successivamente che l'esercizio di tale funzione doveva avvenire con legge dello Stato o altro atto avente forza di legge, ovvero con delibera adottata su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e d'intesa con il Ministro o con i Ministri competenti per materia<sup>22</sup>.

Un ulteriore passaggio di funzioni dallo Stato alle Regioni ordinarie fu disposto col d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, emanato in base alla legge delega n. 382 del 1975, passaggio che avvenne sostanzialmente con la medesima tecnica del ritaglio, nelle materie di competenza regionale di cui all'art. 117, vecchio testo, della Costituzione, di funzioni e compiti a favore dello Stato<sup>23</sup>.

#### 4. Evoluzione storica del "potere estero" delle Regioni: dal dopoguerra alla metà degli anni Settanta.

Con riferimento agli sviluppi normativi, giurisprudenziali e dottrinali riguardanti il potere estero delle Regioni, dal secondo dopoguerra (o comunque dall'entrata in vigore della Costituzione) alla riforma del 2001, è stata proposta da Paolo Caretti<sup>24</sup> la suddivisione del periodo in due fasi: dal 1945 alla metà degli anni '70 e dalla metà degli anni '70 alla riforma del 2001.

Dal dopoguerra alla metà degli anni Settanta: occorre anzitutto precisare che in questo periodo non si parla ancora di un ruolo comunitario, in quanto è solo dagli inizi degli anni '70 che comincia a divenire consistente la produzione normativa da parte delle Istituzioni comunitarie, spesso incidente nelle materie di competenza legislativa e amministrativa regionale. Durante il periodo in esame si riteneva spettasse agli organi dello Stato centrale (Stato-persona), in via di principio, la competenza esclusiva in materia di rapporti internazionali e gestione della politica estera. Tale monopolio di competenza era fondato anzitutto sul diritto costituzionale interno, e in particolare sul principio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica (di cui all'art. 5 della Carta fondamentale), che comportava una proiezione unitaria della stessa anche

<sup>20</sup> T. Martinez, ecc., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 7 e 147.

<sup>21</sup> Bartole – Bin -Falcon – Tosi, opera cit., p. 193.

<sup>22</sup> Si veda in proposito: T. Martinez, ecc., *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 246.

<sup>23</sup> Bartole – Bin – Falcon - Tosi, opera cit., p. 192.

<sup>24</sup> Paolo Caretti, "Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni", in Paolo Caretti, *Stato, Regioni ed enti locali tra innovazione e continuità*, Giappichelli Ed., Torino, 2003, pp. 63 ss.

verso l'esterno, e in base al quale non era ritenuta ammissibile l'apparizione oltre i confini di enti territoriali autonomi e separati<sup>25</sup>. Su tale impostazione si basava l'esclusione dell'Ente Regione dalla possibilità di partecipare alla stipulazione di un trattato da parte dello Stato e da quella di intrattenere direttamente rapporti con entità territoriali (o meno) esterne all'ordinamento italiano.

Ciò diversamente da quanto disposto da varie Costituzioni di Stati federali, che prevedono la partecipazione degli Stati membri (anche se spesso solo a livello consultivo) all'*iter* di formazione della volontà della Federazione destinata ad essere manifestata sul piano esterno e, in certi casi, e pur sotto stretti controlli da parte degli organi centrali, il potere degli stessi Stati membri di concludere accordi internazionali.

La Costituzione italiana non prevedeva invece alcuna deroga alla titolarità, da parte degli organi centrali, del potere di concludere i trattati, né disciplinava (allora come ora, ad eccezione che per il diritto comunitario) forme di coinvolgimento regionale nel procedimento di formazione degli accordi. Unica eccezione, non prevista peraltro nella Carta fondamentale, era rappresentata dall'art. 52, comma I, dello Statuto della Regione Sardegna, che prevede la partecipazione regionale ai negoziati per la stipulazione di accordi commerciali di peculiare interesse regionale ("La Regione è rappresentata nella elaborazione dei progetti di trattati di commercio che il Governo intende stipulare con Stati esteri, in quanto riguardino scambi di specifico interesse della Sardegna"). Inoltre l'art. 47, comma II, dello Statuto della Regione Friuli-Venezia-Giulia prescrive in certi casi l'obbligo di consultare la Regione ("La Giunta regionale deve essere... consultata in relazione all'elaborazione di trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste")<sup>26</sup>. In dottrina<sup>27</sup> è stato ritenuto di poter considerare la norma dell'art. 52, comma I, dello Statuto sardo, come l'espressione di un principio generale costituzionale implicito, e dunque ne è stata sostenuta l'estensione analogica a tutte le Regioni. La tesi non ha però avuto fortuna e non è in effetti condivisibile per il carattere speciale della norma in esame, che non può dunque operare al di là del suo preciso ambito di riferimento.

Il fatto della mancanza nell'ordinamento italiano di un principio generale, costituzionalmente garantito, che prevedesse il coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di formazione, e in particolare nei negoziati, di un accordo internazionale, non impediva certo agli organi centrali dello Stato-persona di coinvolgere, in virtù di decisione discrezionale, una Regione nell'*iter* negoziale di un accordo che incidesse su materie di sua competenza. Si consideri in proposito che a seguito della conclusione del trattato di Osimo del 10 novembre 1975 e di alcuni accordi connessi il Governo ammise la Regione Friuli-Venezia-Giulia, su richiesta di questa e ben oltre al mero diritto di consultazione

---

<sup>25</sup> Adele Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2003, pp. 149 ss.

<sup>26</sup> Si veda in proposito: Maria Rosaria Donnarumma, *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 19-22.

<sup>27</sup> Rosario Sapienza, "Stipulazione di trattati internazionali e competenze delle Regioni: il punto di vista della Corte costituzionale", in *Riv. dir. int.*, 1981, pp. 590 ss.

previsto dall'art. 47 dello Statuto speciale, a partecipare con propri rappresentanti nella delegazione italiana deputata alla negoziazione con la Jugoslavia di alcune questioni di dettaglio riguardo l'applicazione dell'accordo sulla promozione della cooperazione economica e, in particolare, sull'attuazione della zona franca<sup>28</sup>.

I decreti legislativi delegati che diedero inizio all'opera di trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni negli anni 1970-1972 (fra cui il d.p.r. n. 11/1972) prevedero con scarsa precisione terminologica e poca chiarezza concettuale attività regionali destinate a relazionare l'ente regionale con enti posti al di fuori del proprio territorio, compresi i semplici contatti informali, quali la partecipazione a fiere o ad altre manifestazioni all'estero (si utilizzarono espressioni diverse: "rapporti internazionali", "attività di rilievo internazionale", "rapporti con la CEE"). Il Governo non negava la possibilità che le Regioni intrattenessero rapporti con enti stranieri, ma precisava che avrebbero dovuto farlo solo attraverso il Ministero degli esteri<sup>29</sup>.

Il principio della competenza esclusiva in capo allo Stato in materia di rapporti con l'estero si rifletteva anche sull'aspetto della competenza ad eseguire gli obblighi internazionali: all'inizio il *treaty-making power*, oggetto di indubbia riserva a favore degli organi centrali dello Stato, sembrava attrarre nella sfera di attribuzione di questi anche la competenza ad eseguire<sup>30</sup>. Era inoltre prevista, correttamente e come ora è sancito espressamente dalla Costituzione, l'imposizione alle Regioni, nell'esercizio delle loro competenze legislative nelle materie enumerate, del limite del rispetto degli obblighi internazionali, stabilito espressamente negli Statuti di quattro Regioni speciali (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia-Giulia, Trentino-Alto Adige, Sardegna), ed esteso in via di interpretazione sistematica alla Sicilia (si veda in proposito la sent. n. 49 del 1963) e poi alle Regioni ordinarie dalla Corte costituzionale<sup>31</sup>.

Rimaneva pur sempre ferma la riserva allo Stato del potere di assumere obblighi sul piano internazionale nella sua attività di relazione con altri Stati, anche in materia di competenza legislativa regionale; e pure allo Stato e solo ad esso, si ripete, spettava l'esecuzione interna degli obblighi internazionali.

Il limite del rispetto degli obblighi internazionali previsto in quattro Statuti speciali veniva dunque inteso non come limite alla competenza regionale (che presupporrebbe una competenza in ogni modo riconosciuta anche quando si tratti di procedere all'esecuzione di accordi internazionali), ma come limite di competenza (ossia inteso come

---

<sup>28</sup> Si veda in proposito: Maria Rosaria Donnarumma, *Il decentramento regionale in Italia...*, cit., p. 22.

<sup>29</sup> Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, CEDAM, Padova, 1999, pp. 91 ss. Si vedano, ad esempio: l'art. 5 del d.p.r. n. 2 del 1972; l'art. 6 n. 1 del d.p.r. n. 4 del 1972; l'art. 3 del d.p.r. n. 6 del 1972; l'art. 3 n. 1 del d.p.r. n. 9 del 1972; ecc.

<sup>30</sup> In questo senso: Corte costituzionale, sent. n. 46/61, in *Giur. cost.*, 1961, pp. 990 ss., secondo cui è incontrovertibile il principio in base al quale "l'esecuzione all'interno di obblighi assunti nei rapporti internazionali con altri Stati è affidata esclusivamente allo Stato".

<sup>31</sup> Si veda in proposito: Adele Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., pp. 149-151.

esclusione totale della stessa in materia, con conseguente recupero da parte statale)<sup>32</sup>.

5. Evoluzione del “potere estero” dalla metà degli anni Settanta alla riforma costituzionale del 2001. Primi contatti delle Regioni con *component units* di Stati esteri.

Il periodo in esame è caratterizzato dall’impatto del diritto comunitario sull’esercizio delle competenze regionali, e da nuovi sviluppi e profili riguardo il potere estero delle Regioni.

Con riguardo alle proiezioni esterne dell’esercizio delle competenze regionali, dopo un primo atteggiamento di chiusura, la Corte costituzionale, all’indomani dell’istituzione delle Regioni a Statuto ordinario, passò gradualmente su posizioni più permissive, in corrispondenza con la lenta evoluzione della normazione primaria e secondaria. La riserva esclusiva della competenza in capo allo Stato centrale in materia di esercizio del potere estero, propria delle prime pronunce, venne via via relativizzandosi, fino al riconoscimento anche alle Regioni della possibilità di svolgere attività c.d. (come si vedrà) di mero rilievo internazionale ed attività promozionali con controparti straniere (in genere *component units*), attività pur tuttavia non qualificabili come vera e propria politica estera.

La progressiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale era stata determinata dalla prassi, avviata da alcune Regioni, di contatti con autorità di altri Stati (e, in particolare, di enti territoriali substatali), quali la partecipazione ad iniziative culturali e a congressi, gemellaggi ed intese di vario tipo, nelle materie di competenza legislativa regionale.

Si consideri in proposito lo schema di “accordo di amicizia e collaborazione” fra la Regione Umbria e la Regione di Postdam, facente allora parte della Repubblica Democratica Tedesca, siglato a Perugia il 19 settembre 1973 dai Presidenti delle due Regioni. Con detto accordo le due parti, richiamatesi alla volontà di pace dei popoli della Repubblica italiana e della Repubblica Democratica Tedesca e nell’intento di dare ogni contributo all’attuazione della risoluzione della Conferenza europea per la sicurezza, e dell’Accordo quadripartito su Berlino, si sarebbero impegnate ad uno scambio di delegazioni e di informazioni sulle esperienze dei rispettivi governi locali in campo sociale, e ad allestire mostre ed esposizioni culturali sulla base di un programma da concordarsi annualmente.

L’accordo era condizionato, quanto all’entrata in vigore, all’approvazione dei due Consigli regionali. La Giunta regionale umbra, con delibera del 25 settembre 1973 proponeva dunque al Consiglio l’approvazione dell’accordo, ma unicamente alla condizione che ricevesse il benestare degli organi centrali dello Stato. Lo schema venne così trasmesso al Ministero degli affari esteri, ma in difetto di risposta l’accordo non venne approvato. Ciò nonostante, il Governo propose ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni sostenendo che il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica non consentiva

---

<sup>32</sup> Paolo Caretti, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari...*, 2003, cit, p. 64.

alle Regioni di concludere accordi con organi o enti di altri soggetti di diritto internazionale o di svolgere attività di politica estera. La Corte si pronunciò con la sentenza n. 170 del 1975<sup>33</sup> affermando quanto segue: “Fermo restando che alla base dell’ordinamento regionale stanno interessi territorialmente localizzati cui sono finalizzate le relative competenze circoscritte *ratione loci* e mai unitari, e rispetto all’ambito statale, va escluso che rientrino nelle attribuzioni delle regioni gli apprezzamenti di politica estera e la formulazione di accordi con soggetti propri di altri ordinamenti, compiti spettanti, nel nostro sistema costituzionale, esclusivamente agli organi dello Stato sovrano. Nella specie non si è verificata alcuna lesione di tale competenza perché lo schema di accordo era subordinato, quanto alla sua entrata in vigore, alla conferma – non intervenuta – del Consiglio regionale”.

La Corte dunque, con la pronuncia in esame, escluse dalla riserva statale il compimento di attività regionali meramente preparatorie alla conclusione di una intesa, e sembrò riconoscere implicitamente la possibilità per le Regioni di svolgere attività dirette a proiettarsi al di fuori dei confini nazionali, purché non si traducessero in apprezzamenti di politica estera né in accordi con soggetti propri di altri ordinamenti.

Si consideri anche il Protocollo di collaborazione fra la Regione Valle d’Aosta e la Regione somala del Basso Scebelli, stipulato a Mogadiscio il 9 luglio 1976, che individuava alcuni settori di possibile collaborazione fra le due Regioni (industria, zootecnica, turismo, artigianato, sanità) e suggeriva alcune iniziative bilaterali da rendere operative attraverso programmi da approfondire in sede regionale. Il Governo italiano ne aveva avuto notizia solo oltre un mese dopo la stipulazione, e propose dunque ricorso alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni per l’annullamento dell’atto. Questa si pronunciò (nella sentenza n. 187 del 1985<sup>34</sup>) come segue: “La Regione ha preteso di stipulare un vero e proprio accordo internazionale idoneo, sin dall’origine, a produrre effetti nei rapporti tra la Repubblica italiana e la Repubblica Democratica di Somalia, e perciò stesso immediatamente lesivo di una sfera di competenze esclusivamente riservata allo Stato. ... Il principio di indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) postula l’esclusiva soggettività internazionale dello Stato... cui spetta il potere estero, quale unico responsabile dell’adempimento degli obblighi internazionali, mentre alle Regioni, in via principale, non sono attribuite competenze che esulino dall’ambito territoriale loro proprio. (la Corte richiama poi le sentenze n. 28 del 1958, 44 del 1967 e 203 del 1974) ... Nel caso di specie, incontestabilmente, l’accordo impugnato è stato stipulato al di fuori di qualsiasi coordinamento con le scelte statali di politica internazionale, risultando altresì diretto, ben al di là di qualunque intento promozionale, a realizzare forme di vera e propria assistenza ad un Paese in via di sviluppo”. La Corte sembra aver escluso nella pronuncia la possibilità per una Regione, forse anche a prescindere dal coordinamento con gli organi centrali dello Stato-persona, di concludere con Enti territoriali (o meno) di Stati esteri intese, almeno nel caso in cui debbano

---

<sup>33</sup> La sentenza n. 170 del 1975 è reperibile in: *Giur. cost.*, 1975, pp. 1448 ss.

<sup>34</sup> La sentenza n. 187 del 1985 è reperibile in: *Giur. cost.*, 1985, pp. 1303 ss.

essere considerate veri e propri accordi internazionali aventi come Parti la Repubblica italiana e lo Stato di appartenenza della *component unit* estera. In ogni modo la Corte pare aver negato, sia pur prima dell'entrata in vigore della legge n. 49 del 1987, ogni possibilità per una Regione italiana di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo.

6. (segue) Il d.p.r. n. 616 del 1977 e il primo atto di indirizzo e coordinamento. La sentenza n. 179 del 1987.

E' in questo contesto che si inserisce uno dei principali provvedimenti di trasferimento alle Regioni ordinarie delle competenze statali, rappresentato dal d.p.r. n. 616/1977, emanato in base alla legge delega n. 382/1975, che, dopo aver espressamente ribadito la riserva integrale allo Stato delle attribuzioni inerenti ai rapporti internazionali e con le Comunità europee (rapporti che potevano coinvolgere la responsabilità internazionale dello Stato), riconosceva alle Regioni la facoltà di svolgere "attività promozionali all'estero" (per es., dei prodotti tipici, dell'offerta turistica, ecc.: il c.d. *marketing* territoriale), nell'ambito delle loro competenze, alle condizioni del raggiungimento di una previa intesa col Governo e del rispetto degli indirizzi e degli atti di coordinamento del Governo stesso. In mancanza dovevano considerarsi illegittime. Trapela dunque, per la prima volta in un testo normativo, la distinzione, quantomeno implicita, tra i rapporti internazionali in senso proprio, suscettibili di comportare obblighi giuridici sul piano internazionale a carico della Repubblica italiana, e quelle altre attività, promozionali, volte a soddisfare esigenze di carattere locale ma esercitate con controparti estere, che le Regioni potevano svolgere nelle materie di loro competenza, anche se solo d'accordo con il Governo e nell'ambito degli atti di indirizzo e coordinamento di questo<sup>35</sup>.

L'art. 4 del d.p.r. n. 616 del 1977 è rimasto il principale riferimento normativo in tema di esercizio del potere estero da parte delle Regioni per vent'anni<sup>36</sup>. Sostanzialmente identica era la posizione delle Regioni differenziate: alcune norme di attuazione degli Statuti speciali introdussero infatti disposizioni analoghe all'art. 4 del d.p.r. n. 616 del 1977 (per la Sardegna il d.p.r. n. 348 del 1979, art. 2; per la Valle d'Aosta il d.p.r. n. 182 del 1982), ovvero estesero alle Regioni speciali le norme del citato decreto (si veda, per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano, il d.p.r. n. 526 del 1987). La norma enunciata nel citato art. 4 si applicò quindi in modo

---

<sup>35</sup> Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 97. Si vedrà tuttavia successivamente come anche lo svolgimento di attività promozionali possa costituire l'oggetto di un atto impegnativo a livello internazionale.

<sup>36</sup> L'art. 4 citato prevede quanto segue: "Lo Stato, nelle materie definite dal presente decreto, esercita soltanto le funzioni amministrative indicate negli articoli seguenti, nonché la funzione di indirizzo e coordinamento nei limiti, nelle forme e con le modalità previste dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità economica europea, alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza [comma I]. Le regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente [comma II]".



sostanzialmente uniforme tanto alle Regioni ordinarie quanto a quelle speciali, e lo stesso avvenne anche per gli sviluppi ulteriori e successivi (in gran parte opera della Corte costituzionale) in materia di esercizio del potere estero delle Regioni. Così la Corte considerò applicabili anche alle Autonomie speciali i successivi atti statali di indirizzo e coordinamento (che verranno tra breve esaminati), che davano seguito all'art. 4 del d.p.r. n. 616 del 1977: si vedano la sentenza n. 564 del 1988 con riguardo al d.p.c.m. del 11 marzo 1980, e la sentenza n. 343 del 1996 con riguardo al d.p.r. del 31 marzo 1994<sup>37</sup>

Al fine di adempiere alla funzione di indirizzo e coordinamento il Presidente del Consiglio dei ministri adottò un apposito decreto in data 11.03.1980 (“Disposizioni di indirizzo e coordinamento dell'azione promozionale all'estero delle Regioni”), che si applicava sia alle Regioni a Statuto speciale che a quelle ordinarie<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Si veda in proposito: Paolo Ginagaspero, “Specialità regionale e rapporti internazionali”, in *Le Reg.*, 2006, pp. 57-58.

<sup>38</sup> Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato in data 11 marzo 1980 è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 del 17 aprile 1980, ed è anche reperibile in : *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1980, pp. 308 ss. L'atto in questione prevede, fra l'altro, quanto segue: “I. Indirizzi di carattere generale. *Ia.* Per lo svolgimento all'estero delle attività promozionali nelle materie di propria competenza, le regioni sono tenute a promuovere l'intesa col Governo, di cui al secondo comma dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. A tal fine esse comunicano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e per conoscenza ai Ministeri interessati, nel mese di settembre e con riferimento all'anno seguente, i programmi, deliberati nelle forme loro proprie, distinti per settore, delle iniziative che intendano realizzare, con l'indicazione per ciascuna iniziativa dei luoghi, dei tempi, delle modalità di attuazione, degli scopi che si intendono raggiungere nonché della spesa prevista. Qualora, sulla base delle disposizioni vigenti, siano previsti programmi nazionali, quelli regionali si coordinano con essi, in modo che le iniziative e i mezzi finanziari pubblici siano indirizzati verso la migliore redditività dell'azione promozionale complessiva. *Ib.* I presidenti delle giunte regionali inviano i suddetti programmi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale provvede alla occorrente istruttoria, fornendo poi l'assenso del Governo ovvero esprimendo richieste di modifica o di soppressione di iniziative. Quelle iniziative, che per la loro natura o per i tempi di attuazione, non siano suscettive di essere ricomprese nel programma annuale, sono comunicate, nel modo indicato, almeno trenta giorni prima della data prevista per la loro effettuazione. Contestualmente alla richiesta, deve essere comunicata la composizione delle delegazioni regionali, qualora non risulti già esposta nel programma annuale regionale. ... In ogni caso nessuna iniziativa potrà essere attuata senza che il Governo abbia espresso la necessaria intesa. *Ic.* Le regioni devono ugualmente promuovere l'intesa col Governo in ordine agli incontri ufficiali con gli organismi rappresentativi dei Paesi esteri, che esse possano realizzare soltanto in occasione della effettuazione all'estero delle attività promozionali nei settori di propria competenza. Per la organizzazione di tali incontri, le regioni devono avvalersi del Ministero degli affari esteri, astenendosi dal prendere accordi direttamente con le rappresentanze diplomatiche e consolari sia italiane che straniere. *Id.* In ordine all'attuazione delle iniziative promozionali all'estero, che richiedano l'impiego di apparati organizzativi, le regioni si avvalgono di regola degli uffici dello Stato o di enti pubblici nazionali operanti nei territori esteri, a tal fine prendendo tempestivamente i necessari accordi. ... *If.* Le regioni non possono validamente stipulare con rappresentanti di Paesi esteri accordi, intese o altri atti formali, a mezzo dei quali assumano impegni ovvero esprimano dichiarazioni o valutazioni afferenti alla politica nazionale. In ogni caso, dalle iniziative regionali non possono derivare obblighi, impegni o oneri per lo Stato. ... *Ih.* Le disposizioni del presente decreto si applicano anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, ai sensi degli statuti e delle rispettive norme di attuazione. ...”.

Traendo la definizione *a contrariis* da quella dei rapporti internazionali in senso stretto, oggetto di riserva a favore dello Stato, la dottrina<sup>39</sup> individuò nella categoria delle attività promozionali tutte quelle attività che, pur comportando contatti con soggetti pubblici di ordinamenti stranieri, non si traducevano in rapporti che coinvolgessero la responsabilità internazionale dello Stato (detta posizione è in parte criticabile, e non sarà avallata dalla Corte costituzionale. Come si vedrà in seguito, anche le attività promozionali possono avere, in certi casi, effetti giuridici sul piano internazionale ed effetti su quello della politica estera dello Stato). Le attività internazionali in senso stretto, riservate allo Stato, e le attività promozionali all'estero non esaurivano però tutto lo spettro delle attività che venivano qualificate "attività con proiezione esterna". Si rilevò, fra l'altro, che le attività promozionali potevano svolgersi non solo all'estero, ma anche all'interno dello Stato, essendo la natura della controparte, nonché l'oggetto, a qualificarle, e non il luogo dove venivano svolte. Non tutte le attività potevano, inoltre, definirsi promozionali, nel senso proprio del termine<sup>40</sup>.

Vi era insomma una serie di altre attività a proiezione esterna con finalità di studio, informazione, preparazione di decisioni, non tecnicamente definibili promozionali, ma non per questo da inserire fra i "rapporti internazionali" preclusi alle Regioni.

Questa terza categoria di attività venne quindi espressamente prevista dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 1987<sup>41</sup>. In questa pronuncia la Corte ribadì, sulla scia della sua precedente giurisprudenza, la regola generale dell'esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, con la conseguente esclusione in capo alle autonomie locali della potestà di decidere sulla instaurazione e gestione di rapporti internazionali. Il legislatore ordinario poteva tuttavia introdurre a detta regola generale delle deroghe, in ogni modo di stretta interpretazione e non estendibili al di là dei casi espressamente previsti. A tale possibilità si ricollegava anzitutto l'art. 4, II comma, del d.p.r. n. 616 del 1977, secondo cui le Regioni potevano svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza, previa intesa col Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento emanati da quest'ultimo.

La Corte poi proseguì sostenendo che nel caso di esercizio di attività promozionali e di conclusione di accordi e intese nell'ambito della cooperazione transfrontaliera (di cui alla Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera, adottata a Madrid il 21 maggio 1980, ratificata in base alla legge n. 948 del 1984) vi fosse "sempre la responsabilità dello Stato, il quale risponde degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori".

La Corte proseguiva ulteriormente osservando quanto segue: "Oltre alle fattispecie indicate nei paragrafi precedenti e concernenti accordi in

---

<sup>39</sup> Per tutti, si veda: Maria Rosaria Donnarumma, *Il decentramento regionale in Italia...*, cit., pp. 157-163.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> La sentenza n. 179 del 1987 è reperibile, fra l'altro, in *Le Reg.*, 1987, pp. 1423 ss.

senso proprio, è dato riscontrare nell'ambito della realtà internazionale alcune attività di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma, omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte. La varietà della materia non consente una precisa classificazione, come peraltro si verifica per i trattati propriamente detti, ma si può rilevare trattarsi di attività non collegate con situazioni concernenti l'intero territorio nazionale e perciò rimesse all'iniziativa degli enti locali. Attraverso gli atti ora nominati le Regioni, interessate alla realizzazione degli scopi connessi alle materie loro devolute, non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ma si limitano, come sopra si è accennato, a prevedere lo scambio di informazioni utili ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, oppure, ancora, ad enunciare analoghi intenti ed aspirazioni, proponendosi di favorirne unilateralmente la realizzazione mediante atti propri o, al più, mediante sollecitazione dei competenti organi nazionali". "Si tratta, evidentemente, di attività non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali sopra indicati, poiché il loro contenuto non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato né, come s'è detto, può far sorgere responsabilità di qualsiasi genere a carico del medesimo. ... Perciò... non sussiste ostacolo alcuno nel nostro sistema costituzionale a riconoscere la legittimità di tali attività, per le quali può essere accolta la denominazione, proposta dalla dottrina di attività di mero rilievo internazionale delle Regioni". "Dalle caratteristiche di tali attività discende quale conseguenza necessaria che, se pur non espressamente prescritto, deve ritenersi sempre indispensabile il previo assenso del Governo, in modo che lo Stato possa controllare la loro conformità agli indirizzi di politica internazionale, e resti così escluso il pericolo di un pregiudizio agli interessi del Paese. Perciò le Regioni, prima di avviare i contatti con organismi esteri, sono tenute a darne tempestiva notizia al Governo, il quale ha il potere di porre un divieto quando ritenga che essi mal si concilino con l'indirizzo politico generale. Intuitivamente è necessario che le Regioni, nel richiedere l'assenso, esponano adeguatamente il contenuto dell'atto che si propongono di compiere, in modo che questo possa essere sottoposto ad un'effettiva e appropriata valutazione. Inoltre, dopo il compimento, l'atto regionale è soggetto alle regole generali in materia di controlli."

E' stato sostenuto in dottrina<sup>42</sup> che la Corte, nella pronuncia in esame, sembra aver ricostruito le attività promozionali, assieme alle intese e agli accordi stipulabili dagli enti locali nel quadro della Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera, come fattispecie concernenti "accordi in senso proprio", in quanto suscettibili di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato. Sembrerebbe quindi che la Corte abbia aperto

---

<sup>42</sup> Pasquale De Sena, "In tema di attività internazionali delle Regioni", in *Foro it.*, 1989, Parte I, pp. 2121 ss.

uno spiraglio alla possibilità per le Regioni di concludere direttamente accordi vincolanti per lo Stato, con soggetti di altri ordinamenti, sia pure nelle materie di loro competenza e con l'autorizzazione del Governo. La questione del se le Regioni potessero stipulare veri e propri accordi internazionali vincolanti lo Stato è comunque rimasta controversa fino alla riforma costituzionale del 2001.

La Corte introdusse quindi con la sentenza n. 179 del 1987 le attività di mero rilievo internazionale, categoria considerata autonoma - per contenuti, fini ed effetti - rispetto alle attività promozionali, e residuale, ossia suscettibile di abbracciare una vastissima gamma di fattispecie di vario contenuto, dalle finalità di vario genere (studio, informazione reciproca, partecipazione a manifestazioni per agevolare il progresso culturale ed economico in ambito locale, sottoscrizione di protocolli o intese con esclusivamente propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte, ecc.). Queste attività non sarebbero state in grado di incidere sulla gestione del potere estero dello Stato, per cui la necessità di un controllo preventivo da parte di questo si spiegava unicamente con il fatto della loro mera potenzialità, per il solo fatto di essere svolte con controparti straniere, di interferire con detto potere estero. Non era pensabile, infatti, lasciare alle Regioni la determinazione di ciò che costituisse nei casi concreti attività di mero rilievo internazionale, essendo opportuno che tale valutazione fosse effettuata dallo Stato, salva la possibilità per l'Ente territoriale di adire la Corte costituzionale<sup>43</sup>. Nella stessa sentenza il Giudice delle leggi sancì infine l'estensione anche alle Regioni speciali delle nuove prospettive che erano state aperte con riguardo al potere estero delle Regioni con l'elaborazione della categoria delle attività di mero rilievo internazionale.

7. La giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla sentenza n. 179 del 1987 e il d.p.r. del 31 marzo 1994.

L'elenco delle attività di mero rilievo internazionale, aperto e non tassativo, venne successivamente integrato ed esteso dalle sentenze successive alle visite ai connazionali all'estero (sent. n. 472 del 1992) e alla partecipazione ad un forum internazionale (sent. n. 737 del 1988<sup>44</sup>). Con quest'ultima sentenza la Corte affermò che non spettava allo Stato il potere di negare l'assenso alla partecipazione di un delegato della Regione Umbria al Forum di Amsterdam del 22-23 novembre 1980, indetto dal Comitato olandese per la pace ed il disarmo, partecipazione che si inseriva nel quadro di una serie di iniziative promosse dalla Regione in Umbria e all'estero. L'attività in questione fu ritenuta dalla Corte riconducibile alle attività di mero rilievo internazionale "con le quali le Regioni... non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ma si limitano a prevedere lo scambio di informazioni utili avvero

---

<sup>43</sup> Si vedano in proposito: Pasquale De Sena, opera cit., p. 2126; Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, cit., pp. 123 ss.

<sup>44</sup> La sentenza n. 737 del 1988 è reperibile in: *Giur. cost.*, P. I, 1988, pp. 3370 ss.

l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, oppure, ancora, ad annunciare analoghi intenti ed aspirazioni”.

Questi concetti furono ribaditi nella successiva sentenza n. 472 del 1992<sup>45</sup>, che prevedeva, ancora una volta, che le attività di mero rilievo internazionale - sembra a differenza delle attività promozionali - erano “insuscettibili d'incidere sulla politica estera perseguita dallo Stato o di determinare responsabilità di qualunque genere a carico dello stesso”. Interessante, nella stessa pronuncia, è la precisazione della distinzione fra: a) previa intesa tra la Regione ed il Governo, necessaria per le attività promozionali, ove il controllo di quest'ultimo “necessariamente deve essere manifestato in forme esplicite e... si presenta, in ogni caso, pregiudiziale e condizionante ai fini dell'attivazione dell'iniziativa che la Regione intende svolgere fuori dal territorio nazionale”; b) previo assenso del Governo, per lo svolgimento da parte delle Regioni di attività di mero rilievo internazionale, “insuscettibili, per la loro natura, di incidere sulla politica estera dello Stato o di determinare forme di responsabilità a carico dello stesso”, per cui “in questo caso l'assenso potrà essere manifestato anche in forme implicite, una volta che la Regione abbia dato tempestiva notizia delle iniziative in programma, così da non precludere la possibilità per il Governo di opporre... un esplicito divieto nei confronti di quelle che fossero ritenute, eventualmente, inconciliabili con l'indirizzo di politica generale”. Nello stesso senso, riguardo alle attività di mero rilievo internazionale, si veda anche la sentenza n. 42 del 1989<sup>46</sup>. La differenza fra il previo assenso e la previa intesa consisteva dunque nel fatto che, mentre quest'ultima presupponeva il raggiungimento dell'accordo col Governo come condizione necessaria perché la Regione potesse procedere, il previo assenso si traduceva, dal punto di vista procedimentale, in un obbligo di comunicazione da parte della Regione dell'iniziativa al Governo, che poteva bloccarla entro un dato termine, decorso il quale operava un meccanismo di silenzio-assenso.

In seno alla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome venne alla luce nel 1994 la nuova disciplina attuativa dell'art. 4 del d.p.r. n. 616 del 1977, che sostituì il d.p.c.m. dell'11 marzo 1980 nell'intento di adeguarne il contenuto agli sviluppi, anche giurisprudenziali, dell'ordinamento italiano: il d.p.r. del 31 marzo 1994, “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome”<sup>47</sup> (che si applicava, come da esso previsto espressamente all'art. 7, anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, “salvo quanto diversamente stabilito dagli statuti, dalle norme di attuazione e dalle altre disposizioni che ad esse si riferiscono”). Il decreto del 1994 prevedeva la definizione e la procedura di svolgimento, rispettivamente, delle attività promozionali (art. 1), e delle attività di mero rilievo internazionale (art. 2). Erano considerate attività promozionali, agli effetti del decreto in

---

<sup>45</sup> La sentenza n. 472 del 1992 è reperibile, fra l'altro, in: *Riv. dir. int.*, 1992, pp. 1076 ss.

<sup>46</sup> La sentenza è reperibile in: *Giur. cost.*, 1989, P. I, pp. 223 ss.

<sup>47</sup> Il testo del d.p.r. 31 marzo 1994 è stato pubblicato, come già visto, in *Gazz. Uff.*, 19 luglio 1994 n. 167. E' anche reperibile in: *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1994, pp. 739 ss.

esame, “quelle svolte all'estero dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle competenze proprie e delegate, e che sono intese a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale”. L'esercizio delle attività promozionali era subordinato “all'intesa governativa richiesta dall'art. 4, II comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, o alla diversa forma autorizzativa che sia prevista dagli statuti speciali, dalle norme di attuazione, o da disposizioni particolari”. A tal fine le Regioni e le Province autonome erano tenute a redigere il programma, distinto per settore, delle iniziative che intendessero realizzare nell'anno successivo, da comunicare entro il mese di ottobre al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Ministro delegato preposto al Dipartimento, qualora ritenesse di non esprimere l'intesa riguardo all'intero programma o ad alcune parti di esso, ne doveva dare motivata comunicazione all'Ente proponente entro 45 giorni dal ricevimento. Decorso detto termine senza alcuna comunicazione da parte del Ministro, l'intesa si intendeva raggiunta. Ove i programmi o le singole iniziative sulle quali non fosse stata raggiunta l'intesa venissero motivatamente riproposti tenuto conto delle ragioni del dissenso governativo, il Ministro poteva esprimere l'intesa o confermare il dissenso motivato entro venti giorni dal ricevimento della nuova proposta. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione l'intesa si intendeva raggiunta. Le iniziative contenute nel programma assentito venivano comunicate al Commissario del Governo e svolte senza ulteriori forme autorizzatorie. Le iniziative che non fosse stato possibile comprendere nel programma venivano comunicate trenta giorni prima della data prevista per la loro effettuazione; decorso tale termine senza alcuna osservazione governativa, l'intesa si considerava raggiunta. In sede di esame dei programmi e delle iniziative proposte dalle Regioni o Province autonome doveva essere valutata la compatibilità delle attività proposte con gli indirizzi di politica estera, tenendo conto anche delle esigenze di coordinamento con omologhe iniziative di carattere nazionale o delle altre Regioni o Province autonome.

Erano considerate attività di mero rilievo internazionale (art. 2), agli effetti dell'atto in esame, quelle svolte dalle Regioni e dalle Province autonome nei riguardi di enti stranieri, normalmente omologhi, che concernevano: “a) studio e informazione su problemi vari; scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa; partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione interregionale transfrontaliera; b) visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini della informazione sulle normazioni delle rispettive regioni e alla conservazione del patrimonio culturale di origine”. Per il compimento delle attività di cui al punto a) non era

richiesta alcuna formalità. Le attività di cui al punto b) dovevano essere comunicate al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri e per conoscenza al Ministero degli affari esteri con l'indicazione specifica dell'oggetto e unitamente, così dispone il decreto, agli eventuali documenti relativi ad accordi, protocolli, intese o atti similari da sottoscrivere. Entro venti giorni dal ricevimento della comunicazione il Ministro delegato, preposto al Dipartimento per gli affari regionali, poteva eccepire l'eventuale contrasto delle attività stesse con gli indirizzi politici generali dello Stato o la loro esorbitanza dalla sfera degli interessi regionali, nel qual caso l'iniziativa non poteva essere realizzata, o poteva promuovere il coordinamento dell'iniziativa stessa con altre analoghe del Ministero degli affari esteri. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione l'assenso si intendeva accordato. Con gli atti relativi alle attività di mero rilievo internazionale il decreto in esame prevedeva che le Regioni e le Province autonome non potevano esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato né assumere impegni dai quali derivassero obblighi per lo Stato.

L'art. 3 del decreto in esame prevedeva che per l'attuazione delle attività promozionali e di mero rilievo internazionale le Regioni dovessero coordinarsi con gli organismi dello Stato e degli enti nazionali operanti all'estero, ed altresì, nel caso in cui l'esercizio di dette attività comportasse incontri con gli organi rappresentativi a livello centrale o regionale di Paesi esteri, con le rappresentanze diplomatiche e consolari dello Stato.

L'art. 5 prevedeva che dalle attività promozionali e di mero rilievo internazionale non potessero derivare oneri a carico del bilancio dello Stato. L'art. 7 prevedeva infine che per le attività regionali connesse con gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo, di cui alla legge n. 49 del 1987, restassero ferme le procedure dalla stessa previste.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 472 del 1992, aveva già stabilito, come già visto, la possibilità che l'assenso del Governo per l'esercizio da parte delle Regioni di attività di mero rilievo internazionale potesse essere dato anche in forma implicita; per l'esercizio di attività promozionali, invece, era necessario che il consenso del Governo fosse manifestato esplicitamente, nella forma della previa intesa.

Con il d.p.r. del 31 marzo 1994 alcune fra le attività considerate di mero rilievo internazionale (quelle di cui alla lettera a) dell'art. 2, ossia: studio e informazione, conferenze, seminari, visite di cortesia nell'area europea, rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione internazionale o transfrontaliera) divennero totalmente libere. Ciò per il fatto che, in quanto meramente preparatorie di attività successive, erano considerate inidonee in ogni caso (cosa fra l'altro non sempre vera, come si vedrà) a far sorgere la responsabilità dello Stato, o ad incidere sugli indirizzi di politica estera o sugli interessi dello Stato o di altre Regioni<sup>48</sup>. Del resto, gli strumenti giuridici di controllo tendevano ad omologarsi: l'intesa governativa sulle attività promozionali era soggetta a silenzio-assenso dopo 45 giorni; l'assenso sulle attività di mero rilievo internazionale di cui al punto b) dell'art. 2

---

<sup>48</sup> Si veda in proposito: Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 180.

(visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi ed intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze) si conseguiva entro 20 giorni dalla comunicazione regionale. Il Ministro degli Affari esteri poteva bloccare l'iniziativa regionale eccedendo il contrasto con gli indirizzi politici generali dello Stato o la sua eccedenza rispetto alla sfera degli interessi regionali; lo stesso Ministro poteva inoltre promuovere il coordinamento dell'iniziativa con altre analoghe del Ministero degli Affari esteri. Questa soluzione venne poi avallata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 425/1996<sup>49</sup>.

#### 8. Attività promozionali e di mero rilievo internazionale.

Si rileva che la distinzione fra attività promozionali e di mero rilievo internazionale è in larga parte artificiale e presenta delle zone grigie: ci si può chiedere, ad esempio, se attività di studio o informazione reciproca, congiuntamente compiute dalle Regioni con controparti estere, qualora vengano svolte in settori legati da uno stretto vincolo di strumentalità con le competenze regionali, siano riconducibili all'una o all'altra categoria; e, ancora, se nel caso in cui le medesime attività di studio o informazione siano esecutive o preparatorie rispetto ad intese, programmi comuni, ecc., volti allo sviluppo economico, sociale o culturale dell'Ente territoriale, non siano invece riconducibili alle attività promozionali<sup>50</sup>; così pure pare lo sia "la partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale", prevista dalla sentenza n. 179 del 1987 fra le attività di mero rilievo internazionale. Non è infine propria solamente di queste ultime la "connessione con gli interessi locali", che fra l'altro è difficile da differenziare dalla "stretta connessione con le materie di competenza", che avrebbe dovuto essere peculiare delle attività promozionali<sup>51</sup>.

Anche la concezione, sottesa nella pronuncia della Corte da ultimo citata, che solo le attività promozionali possano dar luogo ad impegni internazionali e coinvolgere la responsabilità dello Stato, incidere sulla politica estera, e al limite comprendere anche l'ipotesi della stipulazione di accordi internazionali in senso proprio, non è, come si vedrà, almeno *in toto*, condivisibile. Così pure non lo è l'affermazione della Corte che nel caso di attività promozionali vi sia "sempre la responsabilità dello Stato".

---

<sup>49</sup> La sentenza n. 425 del 1996 è reperibile, fra l'altro, in: *Riv. dir. int.*, 1996, pp. 170 ss. Essa riconobbe che "allo Stato rimangono sempre riservati gli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese in questo settore, tanto con riferimento alle attività promozionali in materie di competenza regionale, quanto per le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni stesse. In conformità di tale principio si è sempre affermata la necessità che lo Stato sia messo in grado di apprezzare, attraverso gli strumenti dell'intesa o dell'assenso, se le iniziative di competenza regionale che toccano la sfera estera siano o meno in contrasto con gli indirizzi di politica internazionale, affinché resti escluso il pericolo di un pregiudizio per gli interessi del Paese". Su questo ultimo punto si veda anche la sentenza n. 564 del 1988.

<sup>50</sup> Pasquale De Sena, opera cit., p. 2130.

<sup>51</sup> Damiano Florenzano, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, cit., p. 53.



Non è inoltre accettabile l'assunto che le attività di mero rilievo internazionale non incidano mai sulla politica estera e non comportino mai l'assunzione di diritti ed obblighi e dunque la responsabilità sul piano esterno dello Stato. Esse possono infatti in certi casi sortire questi effetti non meno delle attività promozionali. A riprova di ciò si consideri, ad esempio, l'ordinanza n. 250 del 1988, con la quale la Corte costituzionale respinse l'opposizione regionale al diniego dell'assenso da parte del Governo all'effettuazione di un viaggio in Libano presso l'OLP (Organizzazione per la liberazione della Palestina) - dunque attività di mero rilievo internazionale -, diniego ritenuto né immotivato né irragionevole, e dettato da motivi inerenti agli indirizzi di politica estera, tenuto conto della natura dell'Organizzazione ospitante, sospettata (allora) di appoggiare o almeno approvare il terrorismo internazionale<sup>52</sup>. Lo stesso può dirsi per le visite di esponenti regionali in Paesi ostili o comunque non riconosciuti dall'Italia. Al contrario, ad esempio, una esposizione di prodotti tipici enologici di una Regione nel territorio di una *component unit* di un Paese come gli Stati Uniti d'America o il Canada - dunque attività promozionale -, molto difficilmente potrebbe avere un qualche impatto sulla politica estera della Repubblica italiana e comportarne la responsabilità.

#### 9. Il principio di leale collaborazione.

Dall'inizio degli anni Novanta la Corte costituzionale affermò costantemente in una serie di pronunce che i rapporti fra Stato e Regioni, in materia di attività all'estero di queste ultime, dovevano improntarsi al principio di leale collaborazione (o cooperazione). Tale principio, di rilievo costituzionale, è stato introdotto dal Giudice delle leggi a partire dalla metà degli anni Ottanta ed applicato ai rapporti fra Stato e Regioni nelle materie in cui vi fosse un intreccio di interessi e di competenze<sup>53</sup>. In particolare, la giurisprudenza costituzionale si era consolidata riguardo al principio di leale cooperazione, ancor prima che la legge di riforma del 2001 lo richiamasse esplicitamente, affermandone la funzione di governo dei rapporti fra lo Stato e le Regioni "nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi" (sentenza n. 242 del 1997)<sup>54</sup>.

In tema di attività regionali c.d. a proiezione esterna, esso comportava (e tuttora comporta) che, da un lato, lo Stato fosse messo in grado di conoscere tempestivamente ed in maniera esaustiva le iniziative regionali, onde valutarne l'impatto sulla politica estera e gli interessi del Paese; a sua volta lo Stato doveva far conoscere i motivi formali o sostanziali del suo eventuale dissenso, di modo che le Regioni potessero o modificare o revocare l'iniziativa programmata, o ricorrere alla Corte

---

<sup>52</sup> Si veda in proposito: Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 141.

<sup>53</sup> Bartole - Bin - Falcon - Tosi, *Diritto regionale*, cit., pp. 203 ss.

<sup>54</sup> Si veda in proposito: Paolo Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., pp. 294-301.

costituzionale in sede di conflitto di attribuzione. Si vedano, in proposito, le sentenze n. 124 del 1993, n. 290 del 1993 e n. 212 del 1994<sup>55</sup>.

Si veda, in proposito, la sentenza n. 343 del 1996, con la quale la Corte annullò un “accordo di collaborazione” tra la Provincia di Bolzano ed il Voivodato di Suwalki (Polonia) sottoscritto nel 1995, affermando che “in ogni caso il Governo deve essere posto in condizioni di esprimere tempestivamente le proprie valutazioni, ricevendo le informazioni che, secondo il principio di leale cooperazione, sono necessarie o richieste. Difatti, essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle Regioni o delle Province autonome, dall’altro, distinte ma cospiranti, tale principio comporta l’obbligo, per queste ultime, di informare il Governo delle iniziative in programma, in modo da rendere possibile la tempestiva valutazione della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali... In particolare la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che la sottoscrizione di accordi con organi o enti esteri senza che la Regione abbia preventivamente informato il Governo, quindi senza la necessaria intesa o assenso, è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali”. Nello stesso senso, con esplicito riferimento all’inosservanza del principio di leale cooperazione da parte delle Regioni, si pronunciò la Corte nelle sentenze n. 332 del 1998 e n. 13 del 2003. Nello stesso filone si inseriscono anche le sentenze n. 472 del 1992 e n. 124 del 1993.

D’altro lato, si rileva che il principio di leale cooperazione opera in modo bidirezionale, comportando, oltre all’obbligo di informazione gravante sull’Ente territoriale, anche il dovere in capo al Governo di motivare l’eventuale opposizione al raggiungimento dell’intesa o al rilascio dell’assenso per lo svolgimento all’estero, da parte delle Regioni, di attività promozionali o di mero rilievo internazionale. Si veda, in proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 1993<sup>56</sup>, in base alla quale “l’obbligo di motivare il rifiuto dell’intesa o dell’assenso da parte del Governo può ritenersi connaturato al principio stesso di leale collaborazione cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni e, pertanto, anche i rapporti afferenti al settore delle attività regionali da svolgersi all’estero. Tale principio – indipendentemente dalla natura promozionale o di mero rilievo internazionale delle iniziative programmate all’estero dalle Regioni –

---

<sup>55</sup> Con la sentenza n. 124 del 1993 (reperibile, fra l’altro, in: *Le Reg.*, n. 6, 1993, pp. 1781 ss.) la Corte costituzionale annullò una Dichiarazione di intenti, stipulata a Tirana l’11 luglio 1992 tra la Regione Puglia ed i Ministri dell’educazione e del lavoro del Governo albanese in quanto, a prescindere da ogni considerazione di merito, “l’assenza di una tempestiva e completa informazione da parte della Regione al Governo al fine di ottenerne l’intesa (o l’assenso) risulta di per sé motivo sufficiente a giustificare – anche alla luce degli indirizzi ripetutamente espressi in materia da questa Corte (v. sentt. 472/1992, 739/1988, 179/1987) – la lesione della sfera di attribuzioni statali e l’accoglimento del ricorso”. Con la sentenza n. 290 del 1993 (reperibile in: *Giur. cost.*, 1993, pp. 2088 ss.) la Corte annullò una Dichiarazione di intenti per la cooperazione commerciale tra la Regione Sardegna e la Repubblica Ceca, sottoscritta a Cagliari l’8 maggio 1992, indipendentemente da ogni valutazione sul contenuto dell’atto, per il solo fatto della mancanza della preventiva informazione del Governo per acquisirne la necessaria intesa o assenso. Nello stesso senso, si veda la sentenza n. 212 del 1994 (reperibile in: *Giur. cost.*, 1994, pp. 1790 ss.).

<sup>56</sup> La sentenza n. 204 del 1993 è reperibile in: *Giur. cost.*, 1993, pp. 1386 ss.

importa, in questo settore, il rispetto di un procedimento che impone doveri a carico di entrambe le parti interessate al rapporto. Doveri che si manifestano, a carico della Regione, nell'obbligo di comunicare al Governo, con completezza di dati informativi e tempestività di preavviso, le iniziative in programma, così da consentire al potere centrale una valutazione adeguata delle stesse ai fini del controllo della loro conformità con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (sentt. n. 179 del 1987 e n. 472 del 1992); a carico dello Stato, nell'obbligo di dichiarare i motivi, formali e sostanziali, che vengono a opporsi all'intesa o all'assenso, così da consentire alla controparte la scelta tra la rinuncia all'iniziativa, la modifica della stessa in senso conforme ai rilievi prospettati o l'esercizio delle azioni a difesa della sfera delle proprie competenze".

#### 10. Cenni sulla cooperazione transfrontaliera.

Negli anni '80 è stata regolata da parte del legislatore ordinario anche una particolare forma di potere estero: la cooperazione transfrontaliera, disciplinata dalla Convenzione di Madrid del Consiglio d'Europa del 21.05.1980, resa esecutiva con la legge n. 848/1984: ai sensi della Convenzione le "collettività o autorità territoriali" di frontiera degli Stati contraenti potevano concludere tra loro intese, nel quadro della Convenzione nonché, eventualmente, sulla base di accordi *ad hoc* tra gli Stati di appartenenza, ove questi lo ritenessero necessario (detti accordi dovranno in particolare fissare, ai sensi della Convenzione, "*le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales*" (art. 3)). L'ambito di operatività della cooperazione transfrontaliera è comunque più ristretto di quello più generale del potere estero, perché, anche geograficamente, è limitato alle parti contraenti della Convenzione; la legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione ha inoltre previsto una riserva (esercitando una facoltà espressamente contemplata dalla stessa Convenzione) in base alla quale gli accordi che gli enti substatali possono concludere presuppongono un accordo quadro concluso dallo Stato<sup>57</sup>.

#### 11. Esecuzione ed attuazione degli obblighi internazionali convenzionali da parte delle Regioni (situazione precedente alla riforma costituzionale del 2001).

Con riguardo alla competenza delle Regioni italiane a dare attuazione alle norme internazionali convenzionali, la dottrina tradizionale precedente alla riforma del 2001<sup>58</sup> ha distinto due momenti: l'adattamento iniziale e quello secondario.

L'adattamento iniziale o "primario" ha la funzione di introdurre la norma internazionale pattizia nell'ordinamento interno, o, se si

---

<sup>57</sup> Marco Olivetti, *Il potere estero delle Regioni*, in AAVV, *La politica estera delle Regioni*, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, cit, p. 21.

<sup>58</sup> Per tutti si veda: Girolamo Strozzi, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, pp. 12 ss.

preferisce, di porre le norme interne necessarie per rendere possibile la sua attuazione. Tale fase primaria non conclude necessariamente tutto il procedimento di adattamento, dato che questo, per realizzarsi compiutamente, può necessitare l'intervento di altri organi, competenti secondo l'ordinamento interno, che emanino gli ulteriori atti, anche solamente di carattere amministrativo, necessari allo scopo, operando in tal modo l'adattamento "secondario" o successivo. La competenza primaria ad eseguire l'adattamento dell'ordinamento interno ai trattati, anche quando questi incidono su materie di competenza regionale, è stata tradizionalmente considerata riservata agli organi centrali; ciò in quanto non era ritenuto ammissibile che un trattato, vincolante lo Stato come tutto sul piano internazionale, potesse avere un'applicazione parziale e, almeno temporalmente, differenziata, all'interno dell'ordinamento statale, come sarebbe invece accaduto se solo alcune (e non altre) Regioni avessero provveduto a recepire detto trattato<sup>59</sup>.

E' stato autorevolmente sostenuto, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, che ad immettere il diritto internazionale nel nostro ordinamento, ossia a dargli forza formale, debbano essere in ogni caso gli organi dello Stato: le Regioni hanno certamente il potere di dare esecuzione alle norme internazionali e comunitarie in piena autonomia, ma solo una volta che queste siano state formalmente introdotte nell'ordinamento interno<sup>60</sup>. Detta teoria non è condivisibile, almeno in ogni suo aspetto, come si vedrà, ma prima di valutarla criticamente è necessario analizzarla distinguendo fra il caso dei trattati *self-executing* e quello dei trattati non *self-executing*. Nella prima ipotesi, ossia quando le norme di un trattato si presentano complete e dettagliate e dunque suscettibili di immediata applicazione, la funzione di adattamento secondario affidata agli organi periferici si riduce notevolmente, in modo inversamente proporzionale all'aumento del grado *self-executing* delle norme internazionali da eseguire. In questo caso l'ordine di esecuzione con atto dello Stato sembra attuare un adattamento definitivo, completo e unitario per tutto l'ordinamento interno, anche se le Regioni possono continuare a svolgere *“un ruolo rilevante al fine non solo di assicurare un'attuazione corretta ed effettiva del trattato, ma – proprio in tale prospettiva – anche al fine di rendere la sua applicazione legittima e conforme ai principi costituzionali: in armonia cioè sia con le esigenze regionali sia con il quadro dell'ordinamento particolare nel quale esso deve essere calato, in modo da raggiungere quella effettiva coerenza globale senza la quale anche il principio dell'osservanza degli obblighi internazionali rischia di essere compromesso e continuamente contraddetto: anche questa è fase di adattamento (secondario)”*<sup>61</sup>. Si rileva inoltre che la presenza di un ordine di esecuzione di un trattato non implica necessariamente che quest'ultimo sia *self-executing*, in quanto molte volte il legislatore parlamentare utilizza il procedimento speciale di adattamento nei confronti di trattati che contengono disposizioni non direttamente applicabili: all'adattamento primario dovrà dunque

---

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, p. 344.

<sup>61</sup> Girolamo Strozzi, *Il diritto dei trattati*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 152.

succedere necessariamente quello secondario ad opera degli organi regionali, per completare, integrare e rendere attuabile il trattato o alcune sue norme, che incidano su materie di competenza regionale. Il legislatore regionale, in tali casi, in sede di attuazione di un trattato con disposizioni non direttamente applicabili, non ha ovviamente il potere di modificare la norma internazionale, che è pur sempre vigente nell'ordinamento interno in virtù dell'ordine di esecuzione e, pur essendo incompleta, non esonera dall'obbligo del rispetto degli obblighi internazionali<sup>62</sup>.

La necessità di una fase secondaria di adattamento si avverte più chiaramente nell'ipotesi in cui si tratti di dare esecuzione ad un trattato le cui disposizioni siano prive del carattere *self-executing*, rendendo dunque necessario il ricorso al procedimento ordinario di adattamento. Secondo l'insegnamento di Conforti la nozione di norma non *self-executing* (o non direttamente applicabile) va strettamente circoscritta a tre casi ben precisi: al caso in cui una norma attribuisca semplici facoltà agli Stati; al caso in cui una norma, pur imponendo obblighi, non possa ricevere esecuzione in quanto non esistono gli organi o le procedure interne indispensabili alla sua applicazione; ed infine al caso in cui l'applicazione di una norma comporti particolari adempimenti di carattere costituzionale<sup>63</sup>. In queste ipotesi la dottrina si è pronunciata in passato concordemente sulla necessità che siano comunque gli organi centrali ad immettere nell'ordinamento interno la norme pattizie, riproducendone il loro contenuto nella legge statale, e a formulare le norme integrative ed attuative necessarie per la loro concreta esecuzione.

Come è stato sostenuto prima della riforma del Titolo V della Costituzione con riguardo alle materie di competenza concorrente, la legge statale, nel recepire e riformulare la normativa internazionale e nel correlarla con le necessarie norme attuative ed integrative, deve limitarsi ad indicare i principi generali, e lasciare l'emanazione della normativa attuativa di dettaglio agli organi regionali. La legge statale dovrebbe avere valore "programmatico", contenere cioè i soli principi fondamentali e generali, a cui le Regioni devono uniformarsi in sede di adattamento secondario con l'emanazione di norme attuative e integrative rientranti nella loro sfera di competenza. Se la legge statale contiene, oltre ai principi fondamentali, anche una disciplina di dettaglio, quest'ultima deve considerarsi cedevole nei confronti della successiva disciplina regionale integrativa ed attuativa<sup>64</sup>.

Se un accordo, stipulato validamente sul piano internazionale e dunque vincolante in questo ordinamento, non veniva recepito mediante ordine di esecuzione, la giurisprudenza precedente alla riforma costituzionale del 2001 concordava nel sostenere che esso non avesse valore per l'ordinamento interno<sup>65</sup>, e dunque nemmeno per gli organi

---

<sup>62</sup> Ivi, p. 153.

<sup>63</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., pag. 306; Girolamo Strozzi, *Il diritto dei trattati*, 1999, pp. 152 ss.

<sup>64</sup> Girolamo Strozzi, *Il diritto dei trattati*", cit., p. 157.

<sup>65</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., pp. 319 ss. Si vedano in tal senso la sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 867 del 23.03.1972, e le sentenze, sempre della Suprema Corte, n. 1196 del 17.04.1972 e n. 1773 del 08.06.1972 (in *Riv. dir.*

regionali. Questo poteva verificarsi nel caso di accordi stipulati in forma semplificata e in tutti i casi in cui un accordo vincolasse l'Italia sul piano internazionale (ad esempio perché ratificato) ma non fosse stato eseguito all'interno. Allo stesso modo si riteneva che, se il legislatore statale, nell'emanare la normativa di adattamento ad un trattato seguendo il procedimento ordinario, esprimeva manifestamente la volontà di derogare alla disciplina posta dal trattato stesso, anche la successiva normativa di dettaglio regionale non poteva discostarsi dalla legge statale, anche se i suoi principi generali fossero, in ipotesi, in contrasto con il trattato. Ciò in quanto l'accordo, pur potendo essere valido e vincolare l'Italia sul piano internazionale, non sarebbe stato in quanto tale dotato di immediata efficacia vincolante nei confronti delle Regioni, che si sarebbero trovate di fronte ed obbligate a rispettare solamente l'atto di adattamento (ordinario) non conforme emanato dal legislatore statale<sup>66</sup>. Sia nel caso di trattato valido sul piano internazionale ma non eseguito all'interno, che nel caso di trattato pur sempre valido sul piano esterno ma eseguito in modo difforme all'interno con procedimento ordinario, sarebbe rimasta all'accordo solo una funzione ausiliaria sul piano interpretativo: esso avrebbe dovuto cedere nei confronti di norme interne contrarie, ma avrebbe potuto essere chiamato a sostegno di quelle interpretazioni delle norme interne che fossero il più possibile ad esso conformi<sup>67</sup>. Si tornerà più avanti circa la disciplina inerente all'attuazione ed esecuzione degli obblighi internazionali da parte dello Stato e delle Regioni dopo la riforma costituzionale del 2001.

## 12. Impatto della legislazione Bassanini sulle attività all'estero delle Regioni.

Il sistema dei raccordi fra i diversi livelli di governo, nonché il riparto delle competenze, il sistema dei controlli e i meccanismi cooperativi tra Stato e Regioni sono stati ridisciplinati dalla c.d. legislazione Bassanini (che prende il nome dall'allora ministro proponente), in particolare dalla legge delega n. 59 del 1997 e dai conseguenti decreti di attuazione. La totalità delle funzioni amministrative, ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato e tassativamente elencate, sono state conferite alle Regioni e agli Enti locali.

La legge da ultimo citata, come previsto dall'art. 1, commi I e II, ha infatti delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per il conferimento (nel senso di "trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti") alle Regioni e agli Enti locali (in primo luogo, Province e Comuni), nel rispetto del principio di sussidiarietà, di "tutte le

---

*int.*, 1973, pp. 856 ss.), in base alle quali è stata negata l'applicabilità di misure di carattere economico (nella specie, agevolazioni fiscali per l'importazione in Italia di merci provenienti da vari Paesi) previste da accordi stipulati dal Governo italiano in forma semplificata, per il fatto che tali accordi non fossero stati eseguiti in Italia. Ciò anche a rischio di rendere lo Stato italiano responsabile sul piano internazionale.

<sup>66</sup> Girolamo Strozzi, *Il diritto dei trattati*, cit., p. 157.

<sup>67</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 320, con riferimento al valore di un trattato per l'ordinamento italiano in mancanza di ordine di esecuzione.

funzioni e i compiti amministrativi [di cui lo Stato era titolare] relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità”. Sono stati espressamente esclusi da detti conferimenti i compiti e le funzioni riconducibili ad una serie di materie, fra le quali, per quel che a noi interessa, “affari esteri e commercio estero nonché cooperazione internazionale e attività promozionali all’estero di rilievo internazionale”. Sono stati pure esclusi dall’applicazione dei commi I e II dello stesso art. 1, fra l’altro, “il coordinamento dei rapporti con l’Unione europea e i compiti preordinati ad assicurare l’esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull’Unione europea e dagli accordi internazionali”.

L’art. 8, comma V, della legge n. 59 del 1997, ha abrogato il II comma, e parte del I comma, dell’art. 4 del d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616. Le disposizioni abrogate erano le uniche disposizioni di rango legislativo che prevedevano la possibilità per le Regioni di svolgere all’estero attività promozionali nelle materie di loro competenza, sia pur previa intesa con il Governo e nell’ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento statali. Si rimanda al paragrafo successivo circa le conseguenze di tale abrogazione. E’ sulla base del citato articolo 4 che era stato emanato il d.p.r. 31 marzo 1994, “atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all’estero delle Regioni e delle Province autonome”, che ha sostituito il precedente d.p.c.m. dell’11 marzo 1980. Come è noto, il d.p.r. del 1994 prevedeva due diversi tipi di attività all’estero delle Regioni, le attività promozionali e di mero rilievo internazionale, assoggettate a due separate procedure di coordinamento, rispettivamente quelle della previa intesa e del previo assenso governativo. Ai fini del raggiungimento dell’intesa col Governo o dell’ottenimento dell’assenso era in entrambi i casi necessaria, ovviamente, la preventiva informazione dell’Esecutivo, ma il consenso di quest’ultimo poteva formarsi anche in via implicita per effetto del decorrere del tempo: le differenze fra le due procedure erano dunque, in pratica, assai limitate.

Il decreto legislativo n. 112 del 1998 che, in base alla legge delega n. 59 del 1997, ha individuato concretamente le funzioni trasferite alle Regioni, oltre a quelle attribuite agli Enti locali e a quelle rimaste allo Stato, ha previsto all’art. 2 quanto segue: “Lo Stato assicura la rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l’Unione europea. Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l’esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull’Unione europea e dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle regioni e dagli enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo”. L’art. 48 dello stesso decreto legislativo, dopo aver precisato che rientrano nelle funzioni trasferite alle Regioni una serie di attività espressamente elencate (fra cui, in primo luogo, l’organizzazione e la partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni organizzate all’estero per favorire le esportazioni dei prodotti locali, lo sviluppo della commercializzazione nei mercati di Stati esteri dei prodotti agro-alimentari, ecc.), prevede che

le Regioni stesse provvedano “alla predisposizione ed all’attuazione di ogni altra iniziativa idonea a favorire i predetti obiettivi” (che sono quelli appena menzionati indicati nello stesso articolo 48).

E’ stato sostenuto in dottrina che, dal combinato disposto dei citati articoli 1 e 8 della legge n. 59 del 1997, e 2 e (soprattutto) 48 del decreto legislativo n. 112 del 1998, si evince il sotteso ed implicito riconoscimento delle Regioni quali enti esponenziali deputati alla cura degli interessi generali delle loro comunità, e dunque abilitate a svolgere anche all’estero ogni tipo di attività finalizzata allo sviluppo, in primo luogo economico, ma anche sociale e culturale, delle comunità stesse<sup>68</sup>. Le iniziative delle Regioni all’estero si presentano dunque come connesse con tutte le loro competenze (e non solo con quelle economiche), e rientrano fra i compiti istituzionali dell’Ente<sup>69</sup>.

Inoltre, il fatto che il citato art. 1 della legge n. 59 del 1997 si riferisca ad “attività promozionali all’estero di rilievo nazionale”, riservate allo Stato, implicitamente riconosce che queste non esauriscono tutto lo spettro delle attività promozionali. Anzi, si può sostenere che il compimento di dette attività rientri, come l’esercizio di attività all’estero in generale, assorbito nella titolarità delle singole competenze delle Regioni e connesso al ruolo di queste ultime di enti esponenziali della loro collettività<sup>70</sup>. Questa interpretazione, in particolare con riferimento alla connessione tra le attività economiche, sociali e culturali all’estero delle Regioni ed il loro ruolo esponenziale delle rispettive collettività, è certamente suggestiva e favorevole all’espansione dell’autonomia degli Enti territoriali, anche se il suo fondamento sull’art. 48 del decreto legislativo del 1998 rappresenta forse una forzatura, in quanto detta norma sembra essere rivolta, almeno se interpretata alla lettera, a finalità prettamente economiche.

13. Il sistema dei controlli e i meccanismi cooperativi fra Stato e Regioni dopo l’entrata in vigore della legislazione Bassanini.

Con l’abrogazione dell’art. 4 del d.p.r. n. 616 del 1977, ad opera della legge n. 59 del 1997, è venuta meno l’unica disposizione legislativa sulla base della quale era stato emanato il d.p.r. del 31 marzo 1994, atto di indirizzo e coordinamento in tema di attività all’estero delle Regioni. Il citato art. 4 si riferiva, invero, alle sole attività promozionali, ma l’atto del 1994 ha esteso l’ambito di applicazione anche alle c.d. attività di mero rilievo internazionale. Applicando in modo rigoroso il principio di legalità sostanziale, al quale sono sottoposti, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>71</sup>, gli atti di indirizzo e coordinamento, il d.p.r. del 1994 dovrebbe considerarsi caducato, quale atto secondario rimasto

---

<sup>68</sup> Damiano Florenzano, “L’autonomia regionale nella dimensione internazionale”, CEDAM, Padova, 2004, pp. 180-181.

<sup>69</sup> Ivi, p. 186.

<sup>70</sup> Ivi, p. 180.

<sup>71</sup> Si vedano in proposito le sentenze: 150/1982, 4/1991, 359/1991, 384/1992, 486/1992, 307/1993, 335/1993, 355/1993, 26/1994.



privo della relativa fonte primaria<sup>72</sup>. Sono state dunque avanzate varie ipotesi circa la disciplina delle attività all'estero delle Regioni all'indomani della riforma Bassanini.

Da scartare in primo luogo è l'opinione che fosse divenuta addirittura dubbia la legittimazione delle Regioni a svolgere qualsiasi attività che si producesse nella dimensione internazionale<sup>73</sup>. A sua volta è da scartare anche la tesi opposta, secondo cui l'abrogazione dell'art. 4, che non poteva certo comportare il divieto per le Regioni di svolgere attività promozionali all'estero - tenuto anche conto dell'esclusione dai conferimenti alle Regioni, sancita dall'art. 1 della legge n. 59 del 1997, unicamente delle "attività promozionali all'estero di rilievo nazionale" - al contrario avrebbe consentito alle Regioni stesse di svolgere le medesime attività (ed anche attività di mero rilievo internazionale) senza la necessità della previa intesa con il Governo (che non era più prevista da nessuna norma legislativa), ed al di fuori degli atti statali di indirizzo e coordinamento (data la caducazione dell'atto del 1994)<sup>74</sup>. In ogni modo, anche dopo l'emanazione della legge n. 59 del 1997 e il venir meno dunque di una base legislativa al d.p.r. del 1994, non si può escludere il permanere in capo al Governo del potere di indirizzo e coordinamento delle attività estere delle Regioni e di disciplinarne la procedura, potere che, come espressione del principio di leale cooperazione, trova il suo fondamento nella Costituzione, ed in particolare nell'art. 5. Per questo sembra che nulla sia mutato sul piano concreto per le Regioni quanto ai limiti sostanziali e procedurali del loro "potere estero", e che la riforma Bassanini esprima la volontà di mantenere lo *status quo* in materia<sup>75</sup>.

La Corte costituzionale si è pronunciata di recente in questo senso nella sentenza n. 13 del 2003<sup>76</sup>. Nel decidere riguardo un conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la Regione Veneto, in relazione alla lettera di intenti sottoscritta a Venezia il 31 marzo 1999 dal Presidente della Regione Veneto e dal Ministro degli affari esteri della Repubblica Argentina, la Corte, pur pronunciandosi nel 2003, ha affermato che il ricorso doveva essere scrutinato alla luce delle disposizioni costituzionali vigenti nel momento in cui l'atto all'origine del conflitto era stato adottato (e dunque successivamente all'entrata in vigore della legge n. 59 del 1997 e del d.p.r. n. 112 del 1998). Nel merito il Giudice delle leggi, accogliendo il

---

<sup>72</sup> Si vedano in proposito: Andrea Ambrosi, "Le attività all'estero delle Regioni al tempo del federalismo a Costituzione invariata", in *Giur. cost.*, I, 2003, p. 67; Francesco Palermo, "Il potere estero delle Regioni", CEDAM, Padova, 1999, p. 207.

<sup>73</sup> A. Dapas, "La legge n. 59/1997 e la collaborazione transnazionale delle Regioni italiane", in *Foro amm.*, 1997, pp. 2967 ss.

<sup>74</sup> Si veda, in questo senso: Andrea Ambrosi, "Le attività all'estero delle Regioni al tempo del federalismo a Costituzione invariata", in *Giur. cost.*, 2003, pp. 61 ss.

<sup>75</sup> In questo senso: Francesco Palermo, "Il potere estero delle Regioni", CEDAM, Padova, 1999, pp. 207 ss. Si veda anche: Adele Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., p. 154, secondo cui la legislazione Bassanini (legge n. 59/1997 e decreto legislativo n. 112/1998), pur ampliando lo spettro delle competenze amministrative delle Regioni, non ha introdotto sostanziali innovazioni riguardo al loro "potere estero". Sostanzialmente nello stesso senso: Raffaele Bifulco, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 96-97.

<sup>76</sup> Il testo della sentenza è reperibile, fra l'altro, in: *Riv. dir. int.*, 2003, pp. 563 ss.

ricorso, ha ribadito, sulla scia della precedente giurisprudenza, che “la sottoscrizione di accordi con organi o enti esteri senza che la Regione abbia preventivamente informato il Governo, quindi senza la necessaria intesa o assenso, è di per sé lesiva della sfera delle attribuzioni statali. Il Governo deve, infatti, essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione, di verificare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera, riservati alla competenza dello Stato.” La Corte dunque, richiamando gli istituti dell’intesa e dell’assenso, ed anche le sue precedenti pronunce, sembra rifarsi all’orientamento antecedente alla riforma Bassanini, senza che nulla sia cambiato in conseguenza dall’abrogazione dell’art. 4, comma II, del d.p.r. n. 616 del 1977.

Inoltre nella prassi precedente la riforma costituzionale del 2001 (e anche successiva, ossia fino all’entrata in vigore della legge n. 131 del 2003), e comunque conseguente alla riforma Bassanini, il Governo e le Regioni, nei casi in cui queste ultime manifestavano l’intenzione di concludere intese con Enti territoriali di Stati esteri, hanno continuato a riferirsi al d.p.r. del 31 marzo 1994<sup>77</sup>.

14. Attività all’estero consentite alle Regioni dopo la riforma Bassanini. Questione dell’ammissibilità o meno della conclusione di accordi con Stati esteri. Attività di cooperazione allo sviluppo.

Alla vigilia della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, le Regioni potevano dunque svolgere con *component units* di Stati esteri le attività rientranti nelle seguenti tipologie: attività promozionali, attività di mero rilievo internazionale, attività inerenti alla cooperazione transfrontaliera. Prescindiamo in questa sede dalle critiche, cui si è già fatto cenno, che possono essere mosse alla distinzione artificiosa fra le prime due categorie di attività citate.

Aperta rimaneva la questione se le Regioni potessero anche svolgere attività all’estero tramite contatti con altri Stati o comunque concludere con questi accordi: la Corte costituzionale, adita più di una volta relativamente a casi del genere, ha sempre evitato di pronunciarsi nel

---

<sup>77</sup> Si vedano, ad esempio, nell’*iter* di conclusione di un Protocollo di gemellaggio fra la Regione Veneto e lo Stato Rio Grande Do Sul (Brasile): la delibera della Giunta della Regione Veneto in data 26 gennaio 2001, che prevede, fra l’altro, “... di trasmettere il testo definitivo del protocollo integralmente riportato negli allegati A (in lingua italiana) e A1 (in lingua portoghese) alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari regionali, al fine di acquisire l’assenso previsto dal d.p.r. 31.03.1994 in materia di attività all’estero delle Regioni”; la nota della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari regionali – servizio attività estero Regioni, in data 10 aprile 2001, che prevede quanto segue: “Riferimento nota... datata 12 marzo scorso, comunicasi assenso per testo Protocollo gemellaggio tra codesta Regione e Stato Rio Grande Do Sul (Brasile), così come formulato in allegato at suddetta nota. Segnalasi che eventuali azioni derivanti dal suddetto Protocollo aut nuovi protocolli, intese, accordi formali, lettere intenti aut ogni altro atto similare, at sensi art. 2 lettera b) d.p.r. 31.03.1994, debent essere preventivamente inoltrati at questa Presidenza per adempimenti di competenza. Restasi attesa ricevere, in copia conforme, originale Protocollo sottoscritto”. Nulla dunque, si ripete, sembra essere cambiato, dopo l’entrata in vigore della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 122 del 1998 circa i limiti sostanziali e procedurali all’esercizio di attività all’estero da parte delle Regioni, e nei rapporti in materia fra queste ultime ed il Governo.

merito, limitandosi a censurare che nei singoli casi concreti era mancato il consenso del Governo, nella forma dell'intesa o dell'assenso.

Si consideri ad esempio ancora la già citata sentenza n. 124 del 1993<sup>78</sup>, certo anteriore alla riforma Bassanini ma sempre espressione del medesimo orientamento, anche successivo, della Corte costituzionale. Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva proposto ricorso per conflitto di attribuzione sorto a seguito dall'atto denominato "Dichiarazione di intenti", stipulato a Tirana in data 11 luglio 1992 tra la Regione Puglia ed i Ministri dell'educazione e del lavoro del Governo albanese. L'atto era stato impugnato per violazione del potere estero spettante allo Stato in ordine alla determinazione della politica estera e per il fatto di essere stato stipulato senza la previa intesa (o assenso) del Governo, e non con un ente omologo della Regione, ma direttamente con organi governativi dello Stato albanese. La Corte ha ritenuto il ricorso fondato ed ha annullato l'atto in questione, osservando quanto segue: "Indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla natura della Dichiarazione di intenti di cui è causa nonché alla riconducibilità delle materie in essa trattate alla sfera delle attribuzioni regionali, resta il fatto che l'atto in questione è stato sottoscritto dai rappresentanti della Regione Puglia senza aver acquisito preventivamente l'intesa (o l'assenso) da parte del Governo: intesa che il Governo ha successivamente negato per l'assoluta mancanza di elementi informativi in ordine alla natura della missione e per l'intempestività della richiesta, avanzata dalla Regione solo alla vigilia della partenza della propria delegazione. L'assenza di una tempestiva e completa informazione da parte della Regione al Governo al fine di ottenere l'intesa (o l'assenso) risulta di per sé motivo sufficiente a giustificare – anche alla luce degli indirizzi ripetutamente espressi in materia da questa Corte (v. sentt. 472/1992, 739/1988, 179/1988) – la lesione della sfera di attribuzioni statali e l'accoglimento del ricorso".

In dottrina è stato però sostenuto che, nel caso in esame, se la previa informazione degli organi centrali vi fosse stata, un eventuale annullamento dell'atto da parte della Corte per esorbitanza dalle materie di competenza regionale, e violazione comunque del potere estero dello Stato, sarebbe stato in contraddizione col ruolo istituzionale riconosciuto dalla stessa Corte alla Regione quale ente esponenziale della propria collettività e dunque deputato alla cura degli interessi della medesima. Era evidente infatti l'interesse della comunità regionale della Puglia che la Regione affrontasse, prendendo contatti con il Governo dell'Albania, il drammatico problema del massiccio esodo di profughi che, provenendo da quel Paese, si riversavano sulle coste pugliesi<sup>79</sup>. L'orientamento della Corte costituzionale espresso nella sentenza n. 124 del 1993, appena analizzata, è proseguito sostanzialmente nella stessa direzione anche nelle sentenze successive.

---

<sup>78</sup> La sentenza n. 124 del 29 marzo 1993 è reperibile, fra l'altro, in *Le Reg.*, 1993, pp. 1781 ss.

<sup>79</sup> In questo senso, si veda: Maddalena Sotgiu, "L'attività estera delle Regioni: oltre il nesso di strumentalità con le competenze, verso una disciplina comune", in *Le Reg.*, 1993, p. 1790.

Così, con la sentenza n. 290 del 1993<sup>80</sup>, la Corte ha annullato una Dichiarazione di intenti per la cooperazione commerciale tra la Regione Sardegna e la Repubblica Ceca, per il solo fatto che non era stato preventivamente informato il Governo per acquisirne la necessaria intesa o assenso, a prescindere da ogni valutazione di merito se il contenuto dell'atto fosse invasivo di competenze statali, e senza pronunciarsi sull'astratta ammissibilità di accordi fra una Regione italiana ed uno Stato estero.

Nello stesso senso, si vedano anche le successive sentenze n. 212 del 1994<sup>81</sup>, n. 332 del 1998 e la già citata n. 13 del 2003. In particolare, con la sentenza n. 332 del 1998<sup>82</sup> la Corte ha annullato un accordo di cooperazione nel campo del turismo sottoscritto dall'Assessorato per il turismo, sport, spettacolo, comunicazioni e trasporti della Regione Siciliana e dal Ministro del turismo della Repubblica di Malta il 17 marzo 1997. In questa pronuncia il Giudice delle leggi sembra velatamente non aver escluso l'astratta possibilità per una Regione di concludere accordi con Stati esteri, in quanto ha affermato - pur annullando l'atto denunciato per mancanza di preventiva informazione del Governo e dunque violazione del principio di leale cooperazione - che "in ogni caso la stessa sottoscrizione da parte della Regione di un accordo con uno Stato estero è tale da interferire con attualità nelle attribuzioni statali, essendo suscettibile di essere valutata in relazione agli indirizzi di politica internazionale". Può sembrare quindi che, nel caso vi fosse stato il dovuto controllo da parte degli organi centrali della coerenza dell'iniziativa con le linee di politica estera dello Stato, e vi fosse dunque stato l'assenso del Governo, nulla avrebbe dovuto escludere la possibilità per le Regioni di concludere anche accordi con Stati esteri.

Con riguardo alle attività di cooperazione allo sviluppo, all'indomani della riforma Bassanini varie Regioni italiane si erano già dotate, come si vedrà, di una disciplina legislativa a tal fine. L'orientamento del Governo è stato sempre piuttosto restrittivo ad ammettere in materia lo svolgimento diretto di attività ed iniziative da parte delle Regioni. Tuttavia, in molte intese con *component units* di Paesi emergenti - intese che avevano come scopo principale, fra l'altro, la promozione del commercio, la internazionalizzazione ed il supporto alle imprese, e quindi finalità economiche - sono stati previsti anche interventi suscettibili di essere ricondotti alla cooperazione allo sviluppo, come

---

<sup>80</sup> La sentenza n. 290 del 24 giugno 1993 è reperibile in *Giur. cost.*, 1993, pp. 2088 ss.

<sup>81</sup> La sentenza n. 212 del 2 giugno 1994 è reperibile in *Giur. cost.*, 1994, pp. 1790 ss.

<sup>82</sup> La sentenza n. 332 del 24 luglio 1998 è reperibile in *Giur. cost.*, 1998, pp. 2429 ss. La Corte, ritenendo fondato il ricorso del Presidente del Consiglio contro la Regione Siciliana, afferma che "la sottoscrizione di accordi con organi o enti esteri senza che la Regione abbia preventivamente informato il Governo, quindi senza la necessaria intesa o assenso, è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali... Ancor prima, pertanto, di valutare in modo puntuale il contenuto degli atti denunciati come lesivi e di analizzare le materie che essi trattano, gli stessi risultano illegittimi per essere stati sottoscritti dal rappresentante della Regione senza che sia stato preventivamente informato il Governo, il quale deve essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione, di verificare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera, riservati alla competenza dello Stato".

quelli diretti alla formazione professionale, alla cooperazione scientifico-tecnologica, al trasferimento di informazioni ed esperienze, ecc.

15. Il limite territoriale e le attività a proiezione esterna delle Regioni, con particolare riferimento alla cooperazione allo sviluppo.

In dottrina sono considerati elementi costitutivi della Regione la comunità regionale, l'apparato autoritario e il territorio. La Regione è dunque un ente territoriale. Il territorio non è però solo l'ambito spaziale nel quale l'ente esercita le proprie competenze, ma costituisce "un centro di riferimento di interessi generali che hanno nel territorio stesso il luogo e la fonte della loro emersione. Il collegamento tra territorio e interessi è [dunque] talmente stretto, inscindibile, da connotare l'intero ordinamento a cui si riferisce"<sup>83</sup>.

Fra i limiti generali alla potestà legislativa regionale, oltre, ad esempio, al limite costituzionale, a quello delle materie, ecc., vi è il limite territoriale. Questo va inteso in genere come limitazione dell'efficacia degli atti regionali (e quindi, *in primis*, delle leggi) al territorio della Regione.

Nelle prime pronunce della Corte costituzionale, adita in sede di conflitto di attribuzione fra Governo e Regioni, sin dalla formazione delle Regioni a Statuto speciale, veniva esclusa la possibilità di ogni attività da parte di una Regione che travalicasse i suoi confini territoriali. Il limite territoriale, previsto espressamente solo dallo Statuto siciliano<sup>84</sup>, fu elevato a principio generale già con la sentenza n. 28 del 1958. In questa decisione, che dirimeva un conflitto fra la Regione Sicilia ed il Presidente del Consiglio dei ministri, venne affermato che "... le attività normativa e amministrativa, devolute alla Regione in attuazione del decentramento, non si possono svolgere legittimamente se non nell'ambito del territorio assegnato alla Regione stessa e per la tutela di quegli interessi i quali, in base ad una valutazione di tutti gli elementi che la varietà dei casi può presentare, si appalesino esclusivamente, o almeno prevalentemente, localizzati nel territorio medesimo"<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> T. Martinez – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, pag. 14.

<sup>84</sup> Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, art. 14.

<sup>85</sup> Corte cost., sentenza n. 28 del 1958, in *Giur. cost.*, 1958, pag. 123. Nel caso di specie, che vede contrapposti la Regione Sicilia e la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Corte fu investita circa il problema della sussistenza o meno del potere in capo al Presidente della Regione di conferire, con proprio decreto, la personalità giuridica ad istituzioni di carattere privato. Per quel che rileva ai nostri fini, la Corte, nella sentenza in esame, ha affermato che, anche se si ritenesse competere al Presidente della Giunta della Regione il potere di conferire, con suo decreto, la personalità giuridica ad istituzioni di carattere privato, tale potere sarebbe pur sempre da escludere per quegli enti a substrato personale o patrimoniale che non operassero nei limiti segnati dal territorio regionale. Limiti che sussistono per tutti gli enti autarchici a base territoriale, e che, in particolare, per la Regione Sicilia, sono previsti espressamente nell'art. 14 dello Statuto. Per questo, si ripete, l'attività normativa e amministrativa di una Regione non può svolgersi legittimamente se non all'interno del suo territorio e per la tutela di interessi che si dimostrino esclusivamente, o quanto meno prevalentemente, localizzati all'interno del territorio stesso.

Seguirono altre sentenze, sostanzialmente nello stesso senso<sup>86</sup>, ove la Corte ebbe occasione di affermare, fra l'altro, che la ragione stessa dell'esistenza dell'ordinamento regionale risiede nel fatto che la Costituzione, presupponendo l'esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti dotati di poteri a corrispondente estensione territoriale. A sua volta allo Stato era riconosciuta la cura degli interessi non suscettibili di frazionamento territoriale. Di conseguenza erano precluse alle Regioni tutte le attività che oltrepassassero i loro confini, le quali rimanevano nella competenza esclusiva degli organi centrali<sup>87</sup>. A tale impostazione, come ebbe a sancire la Corte<sup>88</sup>, non si poteva derogare nemmeno attraverso il riferimento ai fini che avevano ispirato il conferimento alle Regioni di competenze nelle materie elencate negli statuti speciali. Su queste basi è ovvio che il potere estero fosse riservato unicamente agli organi dello Stato centrale e che non ci fosse alcuna possibilità di esercizio di attività a proiezione esterna da parte delle Regioni, fra cui la cooperazione allo sviluppo.

Quest'ultimo aspetto è stato in particolare affrontato dalla Corte nella sentenza n. 37 del 1972. Il Giudice delle leggi, dopo aver ribadito che la potestà di una Regione di disporre in qualsiasi materia ad essa attribuita incontra il limite naturale e non superabile dell'ambito territoriale dell'ente autarchico, ribadì che esorbitano da tale limite il perseguimento di fini e la soddisfazione di esigenze non riconducibili, né direttamente né indirettamente, a quelli propri della Regione stessa. Così l'assistenza ai Paesi in via di sviluppo è stata considerata *“estranea nel modo più assoluto ad ogni ingerenza regionale, non solo per quanto riguarda la predisposizione dei programmi, ma anche per tutto ciò che attiene direttamente o indirettamente alla loro esecuzione”*<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Sono le sentenze n. 44 del 1967, 21 del 1968, 138 e 142 del 1972, 203 del 1974. In particolare, nella sentenza n. 21 del 1968 (in *Giur. cost.*, 1968, pagg. 396 ss.), che ha visto contrapposti la Regione Sicilia e il Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte ha affermato che anche le materie di competenza esclusiva regionale ricevono restrizioni naturali dai motivi che hanno determinato l'istituzione delle Regioni, consistenti nella cura dell'interesse esclusivamente o almeno prevalentemente localizzato nella sfera regionale; nella sentenza n. 142 del 1972 (in *Giur. cost.*, 1974, pp. 1432 ss.) la Corte ha stabilito che gli interessi interregionali, travalicando l'ambito delle singole Regioni, sono concettualmente e giuridicamente sullo stesso piano degli interessi nazionali, dunque affidati alla cura dello Stato.

<sup>87</sup> Si veda a proposito: Mariangela Gramola, “Il potere estero delle Regioni: verso un federalismo interno e non internazionale”, in *Dir Reg.*, n. 1-2, 1996, pp. 1030 ss.

<sup>88</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 46 del 1961, in *Giur. cost.*, 1961, pp. 990 ss., ove la Corte ha affermato che le competenze normative attribuite alle Regioni o Province autonome sono da circoscrivere entro i limiti risultanti dalla specificazione delle singole materie elencate negli Statuti, secondo il contenuto delle medesime da determinare in base a criteri obiettivi, e non possono essere estese ad altri rapporti in base alla mera considerazione dei fini che ne hanno ispirato il conferimento.

<sup>89</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 1972, cit., in *Giur. cost.*, 1973, pp. 160 ss. Nel caso di specie la Corte si era pronunciata nel giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale 13 novembre 1970, riapprovata dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige l'11 maggio 1971, recante “Disposizioni in favore del personale della regione e degli altri enti locali che prestano servizio nei Paesi in via di sviluppo”, giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri. La legge impugnata prevedeva la conservazione del posto di lavoro, come fuori ruolo, per un periodo non superiore a tre anni, a favore dei

Dalla posizione iniziale di considerazione delle Regioni come enti deputati alla realizzazione unicamente degli interessi localizzati nell'ambito del loro territorio, seguì, a partire dalla sentenza n. 170 del 1975<sup>90</sup>, e soprattutto con la sentenza n. 187 del 1985, un tendenziale sia pur timido ridimensionamento del principio della "localizzazione territoriale degli interessi".

Nella sentenza già esaminata sopra<sup>91</sup> la Corte accolse il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Governo avverso la Regione Valle d'Aosta, annullando il Protocollo di collaborazione stipulato il 9 luglio 1976 a Mogadiscio fra l'Assessore capo delegazione di detta Regione ed il Presidente della Regione del Basso Scebelli, appartenente alla Repubblica Democratica di Somalia. Rimando a quanto già detto in precedenza circa i settori concordati della futura collaborazione e le possibili iniziative da realizzare. La Corte, pur annullando il Protocollo di collaborazione, sembrò velatamente lasciare trasparire che, nell'ambito di un coordinamento con le scelte statali di politica internazionale, ben potesse ammettersi una qualche forma di assistenza da parte di una Regione italiana ad un Paese in via di sviluppo. La Corte non arrivò però ad affermare ciò, essendosi limitata a rilevare che l'accordo era stato stipulato "al di fuori di qualunque coordinamento con le scelte statali di politica internazionale".

In passato dunque era ritenuto inammissibile che una Regione si desse, fra i propri obiettivi, quello del perseguimento della pace, della tutela dei diritti umani (se non limitatamente alla popolazione residente nel territorio dell'Ente) e, soprattutto, della cooperazione a favore dei Paesi in via di sviluppo, ritenendosi che una Regione dovesse esclusivamente provvedere alle esigenze della popolazione locale e al

---

dipendenti regionali i quali, o, su loro richiesta e con l'autorizzazione della Giunta regionale, prestassero servizio, oppure assumessero direttamente il servizio stesso, in Paesi in via di sviluppo, nel quadro dei programmi di assistenza tecnica del Governo italiano o di enti od organismi internazionali, al fine di cooperare all'attuazione dei programmi medesimi. La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge in esame, per violazione del limite territoriale (superamento dell'ambito territoriale e perseguimento di fini ed esigenze non riconducibili, né direttamente né indirettamente, a quelli propri della Regione) e del limite del rispetto degli obblighi internazionali dello Stato.

<sup>90</sup> Nella sentenza citata, già presa in considerazione in precedenza, che si trova in *Giur. cost.*, 1975, pp. 1448 ss., la Corte ha sostenuto in generale, secondo l'orientamento tradizionale, che a base dell'ordinamento regionale stanno interessi territorialmente localizzati, cui sono finalizzate le rispettive competenze circoscritte *ratione loci*, e mai unitari; per questo vanno esclusi dalle attribuzioni delle Regioni gli apprezzamenti di politica estera e la stipulazione di accordi con soggetti propri di altri ordinamenti, compiti spettanti unicamente agli organi dello Stato centrale. Il caso portato all'esame della Corte, si ripete anche in questa sede, verteva su un accordo di amicizia e collaborazione siglato il 19 settembre 1973 tra i Presidenti della Regione Umbria e della Regione di Potsdam (appartenente, allora, alla Repubblica Democratica Tedesca), impugnato dal Governo italiano per conflitto di attribuzione. La Corte ha però dichiarato inammissibile il ricorso per regolamento di competenza proposto dallo Stato in quanto lo schema di accordo era stato espressamente subordinato dalle parti, ai fini della sua entrata in vigore, all'approvazione dei rispettivi consigli regionali; non essendo ciò avvenuto lo schema di accordo doveva considerarsi del tutto improduttivo di effetti, e dunque inidoneo a costituire oggetto di un reale conflitto di attribuzione.

<sup>91</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 1985, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 1302 ss.

soddisfacimento degli interessi localizzati (almeno prevalentemente) all'interno del suo territorio.

La legge n. 49 del 1987, concernente la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, ha previsto che le Regioni e gli Enti locali possono essere utilizzati per la elaborazione di studi e progetti per la fornitura di impianti e di servizi, per la messa a disposizione di personale tecnico ed amministrativo, per la formazione professionale e la promozione sociale, per lo svolgimento di programmi educativi e scolastici, ecc. Ci si è chiesti dunque se, considerata l'apertura ad un ruolo regionale in sede di predisposizione e di attuazione dei progetti di cooperazione allo sviluppo, tutto ciò comportasse la presenza, accanto agli accordi di fonte interstatale, di ulteriori e successivi accordi attuativi ed integrativi conclusi fra le Regioni italiane e gli organi centrali (e anche di enti territoriali) degli Stati destinatari degli interventi<sup>92</sup>. Si rileva che, attualmente, ragionevolezza vorrebbe che almeno fra gli accordi delle Regioni esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, previsti dall'art. 6, comma III, della legge n. 131 del 2003, rientrino anche gli accordi di cooperazione allo sviluppo conclusi dalle Regioni stesse con Stati esteri. Come si vedrà, una recente circolare del Ministero degli affari esteri ha previsto invece l'esclusione da questa categoria degli accordi di cooperazione allo sviluppo, materia di competenza statale, ove le Regioni, si ripete, potrebbero porre in essere solo attività esecutive, se previste dai programmi adottati dallo Stato. Si riprende dunque, nella circolare in esame, l'orientamento che considera ammissibili unicamente le attività regionali volte alla promozione dello sviluppo della Regione e della sua popolazione, e non volte al contrario prevalentemente allo sviluppo dell'altra parte contraente. Tale orientamento non è condivisibile, ed è, fra l'altro, contrario allo spirito della legge n. 49 del 1987, in combinato disposto con la legge n. 131 del 2003 e alla luce della riforma costituzionale del 2001.

Infine, la promozione di una cultura di pace, nel caso in cui sia rivolta alla popolazione della Regione, potrebbe anche essere considerata una forma di educazione, per la crescita spirituale della società, della popolazione locale che, insediata nel territorio regionale, deve trovare una dimensione imprescindibile nella solidarietà umana e nell'appartenenza alla comunità universale, in ottemperanza ai principi costituzionali.

---

<sup>92</sup> Elio Gizzi, "Il potere estero regionale", in *Quad. reg.*, 1989, p. 91.



## CAPITOLO SECONDO

### LE *COMPONENT UNITS* E IL DIRITTO INTERNAZIONALE

#### SEZIONE PRIMA - LE *COMPONENT UNITS* E IL DIRITTO INTERNAZIONALE: TEORIE A CONFRONTO

Sommario: 16. La concezione dello Stato secondo il diritto internazionale. – 17. Teoria di una possibile limitata soggettività internazionale di enti dipendenti da Stati. – 18. (segue) Sua connessione con la teoria della rappresentanza. – 19. Critica alla teoria della (limitata) soggettività di *component units*. – 20. Negazione della soggettività internazionale di enti dipendenti da Stati. – 21. Natura degli accordi ed intese stipulati da *component units*. – 20. *Component units* e responsabilità internazionale.

#### 16. La concezione dello Stato secondo il diritto internazionale.

Per comprendere la posizione sul piano internazionale delle entità componenti (*component units*) degli Stati politicamente decentrati su base territoriale è opportuno definire che cosa si intende per Stato nel senso del diritto internazionale. Gaetano Arangio-Ruiz ha condotto uno studio analitico<sup>93</sup> della questione. Premesso che la ragion d'essere del diritto internazionale è la disciplina delle relazioni fra entità indipendenti, ossia non soggette, o non soggette istituzionalmente, ad una autorità superiore, principali soggetti del diritto delle genti sono gli Stati sovrani. Sono sovrani, agli effetti della personalità internazionale, sia gli Stati unitari che gli Stati federali o comunque politicamente decentrati su base territoriale<sup>94</sup>. Sono invece per Arangio-Ruiz prive di soggettività non solo le articolazioni minori, amministrative, dello Stato (che, in generale, possono essere chiamate, nei vari ordinamenti interni, *Departements*, Regioni, Province, Contee, Comuni; in Italia Comuni e Province), sul qual punto esiste concordanza di vedute<sup>95</sup>, ma anche le entità politico-territoriali che, quand'anche caratterizzate dalla generalità dei fini e da

---

<sup>93</sup> Gaetano Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Cooperativa libreria universitaria, Bologna, 1972.

<sup>94</sup> Per tutti, si veda: Luigi Di Marzo, *Component Units of Federal States and International Agreements*, Sijthoff & Noordhoff, The Netherlands – USA, 1980, p. 8.

<sup>95</sup> Si veda, ad esempio: Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1967, p. 141, secondo cui “se la dipendenza [dall’ente superiore] è totale, nel senso che non lascia all’ente dipendente alcun margine di libertà in ordine agli eventuali conflitti di interessi con i membri della comunità internazionale (come avviene, il più delle volte, per le colonie e come avviene sempre per gli altri enti territoriali, quali il comune e la provincia), l’ente dipendente rimane del tutto estraneo dalla comunità internazionale ed è sprovvisto di qualsiasi personalità giuridica internazionale”.

larga autonomia costituzionale, e identificate talvolta con il nome di Stati secondo il diritto interno, non hanno l'attributo dell'indipendenza (o sovranità esterna). Tali sono gli Stati membri di Stati federali (*Länder*, Cantoni, Province, ecc.) e, a maggior ragione, le Regioni italiane. Detti enti sono assorbiti quanto a personalità internazionale nella Federazione o Stato federale ovvero nello Stato come tutto e, se compiono attività giuridica internazionale (così la conclusione di accordi o, entro certi limiti, di intese con controparti estere), o comunque attività di rilievo internazionale, lo fanno come organi dello Stato della cui compagine fanno parte<sup>96</sup>.

Si rileva che secondo un altro orientamento dottrinale, impersonato dal Morelli<sup>97</sup>, anche gli Stati membri di Stati federali potrebbero godere di una sia pur limitata soggettività internazionale; nell'ambito in cui tale soggettività si manifesti non sarebbe dunque applicabile la teoria organica (in base alla quale, come si vedrà, la *component unit* agisce come organo dello Stato inteso come tutto).

Lo Stato come soggetto di diritto internazionale (o la persona internazionale corrispondente allo Stato) è cosa diversa rispetto allo Stato come generalmente inteso secondo il diritto interno. In diritto costituzionale si suole in dottrina<sup>98</sup> distinguere tra diversi concetti di Stato: a) lo Stato-istituzione o Stato-comunità, costituito dalla sintesi dei tre elementi del popolo, del territorio e dell'organizzazione di governo; b) lo Stato-ordinamento, comprendente tutta l'organizzazione giuridica e l'insieme delle norme giuridiche dello Stato-istituzione; lo Stato-ordinamento non si esaurisce nello Stato-soggetto (v. *infra*), ma comprende anche, fra l'altro, tutte le altre ben distinte persone giuridiche pubbliche (Regioni, Province, ecc.): è a questo insieme di persone giuridiche pubbliche, istituti, norme giuridiche, ecc., che la Costituzione dà in genere il nome di "Repubblica"<sup>99</sup>; c) lo Stato-persona (giuridica) o Stato-soggetto, concepito come limitata persona giuridica, che non coincide con tutte le pubbliche autorità che costituiscono lo Stato-apparato (v. *infra*), ma si riferisce unicamente alle autorità costituzionali centrali della Repubblica, ossia agli organi di vertice quali Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo, ed alle diramazioni periferiche di quest'ultimo (prefetti, questori, ecc.); è evidente che lo Stato-persona è soggetto dell'ordinamento giuridico statale (complessivo); d) lo Stato-governo o Stato-apparato o Stato-organizzazione, che indica tutti i soggetti che, nell'ambito dello Stato-istituzione, esercitano funzioni pubbliche autoritative in senso lato; tale concetto è usato per indicare l'insieme dei "governanti", come contrapposto ai "governati"; non deve

---

<sup>96</sup> Gaetano Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, cit., p. 20-21.

<sup>97</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto...*, cit., pp. 106 ss.

<sup>98</sup> Si vedano, fra i tanti, che si riferiscono agli stessi concetti, pur con terminologia parzialmente diversa: Giovanni Guzzetta – Francesco Saverio Marini, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, I, Giappichelli Editore, Torino, 2004, pp. 37-38; Sergio Bartole – Roberto Bin – Giandomenico Falcon – Rosanna Tosi, *Diritto regionale – Dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 26 ss; Livio Paladin, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1991, pp. 11 ss.

<sup>99</sup> Si ricorda a proposito che il termine "Repubblica" è utilizzato nella Costituzione anche per indicare lo Stato nel senso del diritto internazionale.

essere confuso con l'organo di vertice del potere esecutivo, ossia con il Governo. La distinzione tra Stato-ordinamento e Stato-Governo è tuttavia piuttosto labile, nel senso che anche gli organi interni, dal punto di vista dell'ordinamento complessivo (interno), non sono altro che insiemi di competenze, e dunque di norme giuridiche.

Quale soggetto di diritto internazionale lo Stato non coincide né con lo Stato-soggetto, né con lo Stato-ordinamento del diritto interno. Grosso modo, e con le dovute precisazioni, è il concetto di Stato-apparato che più si attaglia ad individuare lo Stato quale soggetto della comunità internazionale. Due sono i concetti fondamentali che possono venire in rilievo a tal fine: a) Lo Stato-comunità, che, come già accennato, consiste in una comunità di persone stanziata su una parte della superficie terrestre e politicamente organizzata, ed è "la sintesi di un insieme di elementi eterogenei, fra i quali emergono il popolo, il territorio ed il governo"<sup>100</sup>. b) Lo Stato-apparato o Stato-governo o Stato-organizzazione, costituito, come appena visto, dagli organi che esercitano il potere su di una comunità territoriale, con la precisazione in questa sede che tale potere deve essere effettivo. La qualifica di soggetto, per la più gran parte della dottrina<sup>101</sup>, e con le precisazioni che vedremo, spetta allo Stato inteso in questa seconda accezione: è infatti agli organi statali che si riferiscono le norme internazionali, e sono questi che con la loro condotta illecita possono comportare la responsabilità dello Stato sul piano esterno. Sono organi statali, per il diritto internazionale, non solo quelli del potere esecutivo o quelli centrali che fanno capo allo Stato-persona, ma anche tutte le articolazioni territoriali e gli enti pubblici minori, anche se siano considerati dal diritto pubblico interno autonome persone giuridiche distinte da quella dello Stato<sup>102</sup>, ed anche infine gli organi giurisdizionali.

Lo Stato è in base al diritto delle genti, secondo la concezione compiutamente sviluppata da Arangio-Ruiz e, sostanzialmente nello stesso senso, dalla dottrina dominante<sup>103</sup>, persona data o reale.

---

<sup>100</sup> Tullio Treves, *Diritto internazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, p. 52.

<sup>101</sup> Si vedano, ad esempio: Andrea Gioia, *Manuale breve di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 146; Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, p. 12.

<sup>102</sup> Si vedano fra i tanti, a mero titolo esemplificativo: Andrea Gioia, *Manuale breve di dir. int., cit.*, p. 152; Riccardo Monaco, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, UTET, Torino, 1971, p. 556; ecc.

<sup>103</sup> Si vedano, ad esempio: Attila Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2003, pp. 225 ss., afferma che le caratteristiche dello Stato quale soggetto di diritto internazionale, ossia l'indipendenza nell'esercizio della sovranità interna e di quella esterna, sono "legate ad elementi sostanzialmente di fatto, cioè l'effettività dell'indipendenza di un governo su un popolo e l'effettività del suo controllo esclusivo su un territorio". Così Rolando Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, V Ed., Liquori Editore, 1969, pp. 424-426, definisce lo Stato come organizzazione sovrana di una comunità territoriale, la cui personalità è determinata e dimensionata dal criterio dell'effettività; consiste dunque in un fenomeno reale. Poco importa che l'autore da ultimo citato ritenga che non esista una nozione di stato nel senso del diritto internazionale distinta ed autonoma rispetto a quella della teoria generale del diritto, in quanto egli stesso pur dichiara di scegliere, tra i diversi concetti di Stato, quello (visto sopra) che si attaglia ad indicare il sostrato dei soggetti tipici di diritto internazionale, che sono appunto gli Stati. Allo stesso modo si veda: Angelo Piero Sereni, *Diritto internazionale*, II, Giuffrè, Milano,

Se lo Stato per il diritto internazionale è persona data o reale, le persone giuridiche interne (fra cui Regioni, Comuni, Province e lo stesso Stato) non sono, rigorosamente parlando, secondo il diritto interno persone o entità date<sup>104</sup>: ciò in quanto la persona artificiale, morale o più semplicemente giuridica interna non coincide sempre (una volta in vigore lo statuto, la costituzione o la legge istitutiva) con l'ente reale sottostante. Se infatti vi fossero discrepanze fra l'organizzazione effettiva dell'ente e quella che risulta dalla sua costituzione, statuto o legge istitutiva, l'ente morale o persona giuridica legittima, "vera", sarebbe per il diritto della comunità nazionale quella che risulta dalla costituzione, statuto o legge istitutiva e non quella effettiva<sup>105</sup>. Non è ad esempio plausibile che in condizioni normali in uno Stato venga accettato passivamente, dall'ordinamento, che si costituiscano Stati membri, Dipartimenti, Comuni o Province di fatto, e non si provveda a stabilire, con effetto per tutti i membri della società totale, a quali condizioni uno Stato membro, un Dipartimento, un Comune o una Provincia possa esistere legalmente<sup>106</sup>.

Lo Stato nel senso del diritto internazionale è invece una persona reale, un ente dato, presupposto come presupposte sono le persone fisiche del diritto interno; rigorosamente parlando, secondo Arangio-Ruiz, oltre a Ronzitti, Gioia, Quadri ed altri giuristi, popolo e territorio sono elementi esterni alla persona sovrana, extragiuridici, ossia non sono elementi costitutivi della persona dello Stato, che va definito, si ripete ancora una volta, come l'organizzazione sovrana ed effettiva di una comunità territoriale, intesa in senso lato come tutto il complesso dell'organizzazione statale. Popolo e territorio, pur essendo dati esteriori rispetto alla persona dello Stato (oggetti della sua attività) ne sono tuttavia presupposti essenziali, dato che un ente non può venir qualificato come Stato in quanto soggetto di diritto internazionale se non costituisce la suprema autorità rispetto ad una comunità territoriale<sup>107</sup>.

---

1958, secondo cui "lo Stato, nel senso del diritto internazionale, è qualsiasi ente a carattere sociale, destinatario di norme giuridiche internazionali, che sia munito di un'organizzazione propria e che espliciti su di un determinato territorio e una determinata popolazione potestà autonome di imperio per virtù propria e non per delegazione di un altro soggetto e nell'ambito di questo esclusivamente". Prosegue l'autore da ultimo citato che detta organizzazione deve essere in grado di esercitare ed eserciti di fatto i poteri d'imperio su di un dato territorio e una data popolazione.

<sup>104</sup> Gaetano Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, 1972, cit., pp. 23-24.

<sup>105</sup> Ivi, p. 27.

<sup>106</sup> Ivi, p. 41.

<sup>107</sup> Si vedano, in questo senso: Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 19-20 e j47 ss.; Andrea Gioia, *opera cit.*, pp. 146-147; Rolando Quadri, *Diritto internazionale...*, cit., pp. 425-426; Gaetano Arangio-Ruiz, *opera cit.*, p. 46. In senso contrario, si veda: Antonio Cassese, *Diritto internazionale*, a cura di Paola Gaeta, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 58, nota 2, secondo cui se lo Stato come soggetto di diritto internazionale viene identificato con l'apparato di governo, ed il territorio e la comunità ivi stanziata vengono considerati unicamente presupposti materiali per l'acquisto della personalità da parte di uno Stato, "i mutamenti territoriali dello Stato, pur se rilevanti, non avrebbero incidenza alcuna sulla soggettività. Al contrario, un mutamento rivoluzionario o extracostituzionale di governo, anche se non accompagnato da alcun mutamento territoriale,

Dal fatto che la persona dello Stato è data, fenomeno reale, secondo il diritto internazionale consegue, fra l'altro, l'inaccettabilità della teoria del riconoscimento costitutivo: la qualità di soggetto è acquistata dallo Stato come effetto diretto della sua storica esistenza come ente sovrano, come organizzazione di governo che eserciti in modo effettivo ed indipendente il potere di governo su una comunità territoriale, a prescindere da ogni riconoscimento da parte di altri Stati. L'esercizio delle potestà legislative, amministrative e giurisdizionali all'interno di uno Stato, anche se può essere rilevante per il diritto internazionale in quanto ad esempio adempimento o violazione di obblighi da esso posti, è per il diritto internazionale solo attività di fatto<sup>108</sup>.

Par spiegare il fenomeno dell'azione e della volontà della persona internazionale, Arangio-Ruiz ritiene che le teorie organiche siano le più appropriate. Anzi, le stesse teorie non si prestano a spiegare correttamente il problema del volere e dell'agire delle persone giuridiche interne, nel qual caso si dovrebbe parlare non di un diretto volere ed agire dell'ente morale, ma del volere e dell'agire altrui, ossia degli agenti, le cui conseguenze sono riferite, come nella rappresentanza, all'ente morale. Nel caso invece delle persone internazionali (enti collettivi ma non persone giuridiche secondo la teoria in esame), *“l'esistenza di un rapporto materiale fra l'agente e l'ente è condizione necessaria e sufficiente (come nel caso del nuncius) perché l'attività svolta dall'individuo possa e debba considerarsi in fatto come attività dell'ente”*<sup>109</sup>. Arangio-Ruiz entra in proposito in polemica col Morelli. Secondo il primo il diritto internazionale non organizza giuridicamente la realtà sociale interna delle comunità statali, non investe gli individui agenti né di uffici né di competenze, né direttamente né indirettamente; *“sono dunque parte dell'ente tutti gli esseri umani che concorrono in qualsiasi modo ed a qualsiasi livello a porre in essere attività di fatto (interne o esterne) dell'ente; tutto ciò che il diritto internazionale può fare è di stabilire quali attività, fra quelle in fatto proprie dell'ente, siano produttive di conseguenze giuridiche, e quali conseguenze siano”*<sup>110</sup>. Il Morelli parte, invece, dall'assunto secondo cui gli Stati sono enti astratti (dunque persone giuridiche o enti morali), cui vengono riferite attività e volizioni individuali tramite un procedimento che prende il nome di imputazione giuridica; gli individui o i complessi di individui, la cui attività o volontà è giuridicamente imputata ai soggetti di diritto internazionale, sono gli organi di tali soggetti<sup>111</sup>. I presupposti dell'imputazione, ossia la qualità di organo del soggetto nell'individuo o gruppo di individui che ha posto materialmente in essere l'azione o la volizione e la competenza dell'organo, sono stabiliti dalle norme di organizzazione dei soggetti, che sono norme di diritto internazionale<sup>112</sup>.

---

porterebbe all'estinzione dello Stato e alla conseguente formazione di un nuovo Stato soggetto di diritto internazionale”.

<sup>108</sup> Gaetano Arangio-Ruiz, *opera cit.*, p. 56.

<sup>109</sup> Ivi, p. 62.

<sup>110</sup> Ivi, p. 63.

<sup>111</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto...*, cit., p. 184.

<sup>112</sup> Ivi, p. 185.

L'ordinamento internazionale determina talvolta in maniera autonoma i presupposti dell'imputazione di azioni e volizioni individuali ai propri soggetti (come nel caso dell'accreditamento degli agenti diplomatici, procedimento regolato dallo stesso diritto delle genti che comporta il sorgere della qualità di organo in capo all'agente) ma, più frequentemente, si riferisce all'organizzazione di fatto, ossia effettiva, del soggetto, che potrebbe anche non coincidere con quella che risulta dalle norme dell'ordinamento interno<sup>113</sup>. Arangio-Ruiz respinge sia il procedimento di imputazione di fatti o atti di individui (organi) all'ente (il diritto, fra l'altro, imputerebbe non fatti o atti bensì conseguenze o situazioni giuridiche)<sup>114</sup>, sia la giuridicità internazionale diretta o indiretta dei presupposti dell'imputazione stessa (le norme di organizzazione), sia infine l'esistenza stessa di un fenomeno qualificabile come organizzazione internazionale dei soggetti (Stati o non Stati). L'organizzazione degli Stati per il giurista è data come sono dati gli Stati stessi<sup>115</sup>. Comunque, come lo stesso Arangio-Ruiz sembra riconoscere, dal lato pratico la sua teoria non si distanzia molto da quella del Morelli: anche quest'ultimo autore rileva che, nella maggioranza dei casi, il diritto internazionale farebbe riferimento all'organizzazione effettiva dello Stato, quindi ad una situazione di fatto, che può coincidere o meno con quella risultante dal diritto interno; ed effettiva sta, per Arangio Ruiz, per data e reale. Resterebbe una differenza dal punto di vista dogmatico: se l'organizzazione dello Stato è data, vanno esclusi i concetti dell'imputazione giuridica internazionale di fatti individuali all'ente, e dell'organizzazione come portato del diritto internazionale. E' in ogni modo generalmente ammesso che la soggettività internazionale dello Stato vada determinata in base al criterio dell'effettività<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Gaetano Morelli, *opera cit.*, pp. 186 ss. Il concetto di imputazione giuridica, o meglio di centro di imputazione, è stato introdotto, come visto sopra, a proposito delle persone giuridiche o enti morali, e tali sarebbero per il Morelli i soggetti di diritto internazionale, per riferire a questi ultimi, come enti astratti, comportamenti ed atti di volontà compiuti materialmente da individui umani, che sarebbero gli organi di detti enti (Morelli, *opera cit.*, p. 181). Il ricorso a tale concetto non è tuttavia più da ritenersi utile e corretto dal momento in cui si respinga l'identificazione fra lo Stato, soggetto di diritto internazionale per eccellenza, ed il suo ordinamento giuridico, e si concepisca lo Stato come entità reale, presupposta, effettiva, e non come ente morale. Si tratta dunque unicamente di "rapportare al tutto (lo Stato) l'atto di una delle sue parti da esso indivisibili e inseparabili (l'organo)" (Rolando Quadri, *opera cit.*, pp. 393-394). Fra lo Stato ed i suoi organi il rapporto è di identità, di immedesimazione, e gli atti e le attività degli organi non vengono mai in rilievo nella loro individualità, ma sempre e comunque come attività dello Stato (ivi, pp. 394-395). Ad un atto compiuto da un soggetto come persona reale l'ordinamento giuridico potrà far derivare determinate conseguenze, per colui che ha agito o per una persona diversa, ma autore dell'atto rimarrà sempre e solo colui che ha agito, né l'atto stesso potrà essere imputato a colui che ne subisce le conseguenze, in quanto si tratta in ogni modo di un atto non suo.

<sup>114</sup> Gaetano Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, cit., p. 28.

<sup>115</sup> Ivi, p. 63.

<sup>116</sup> Così si sostiene che lo Stato, perché possa divenire soggetto, debba essersi affermato in fatto e stabilmente sul piano delle relazioni internazionali come autorità sovrana e indipendente su una comunità territoriale (Tullio Treves, *Diritto internazionale*, cit., p. 59); così si afferma che "la formazione di uno Stato è fenomeno essenzialmente politico, che esiste di fatto e proprio per questa ragione viene preso in considerazione dalle norme [internazionali]" (Rosario Sapienza, *Elementi di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino,

Per quanto qui rileva, in genere viene ricondotta al rapporto organico la relazione intercorrente fra Stato federale, o Federazione o Stato come tutto e entità politico-territoriale dipendente che concorra al compimento di atti giuridici internazionali (o anche attività in generale di rilievo internazionale). Questa sarà organo del primo, non comparirà sul piano internazionale come soggetto distinto dalla compagine statale di cui fa parte, e gli atti giuridici internazionali da essa compiuti saranno (a seconda della teoria accolta) o imputabili allo Stato come tutto, o meglio atti *tout court* di tale Stato, con tutto ciò che ne consegue anche con riguardo all'eventuale responsabilità internazionale che da detti atti possa scaturire. Come si vedrà, la teoria organica non è invece utilizzabile nei limiti in cui venga riconosciuta all'ente dipendente una, sia pur circoscritta, soggettività internazionale.

17. Teoria di una possibile limitata soggettività internazionale di enti dipendenti da Stati.

Secondo l'orientamento dottrinale impersonato dal Morelli anche agli enti dipendenti da Stati può essere riconosciuta invece una, sia pur limitata, soggettività internazionale<sup>117</sup>. Si premette che la posizione in cui normalmente gli Stati quali soggetti di diritto internazionale si trovano è di indipendenza, ossia di mancanza di subordinazione nei confronti di un ente superiore. Vi sono però casi di enti politici territoriali, spesso qualificati come Stati, che si trovano in posizione subordinata ad altri Stati, e vengono per questo anche detti Stati dipendenti. La relazione di dipendenza è *in primis* un rapporto di fatto, che si traduce generalmente (anche se non sempre) in una particolare situazione giuridica in base alla quale l'ordinamento di uno dei due Stati, ossia quello dello Stato dipendente, si trova compreso e derivato dall'ordinamento dell'altro. Lo Stato superiore ha poteri di controllo e di indirizzo della condotta dello Stato dipendente: poteri che possono anche portare, al limite, alla soppressione totale dell'autonomia di quest'ultimo. Stati dipendenti erano gli Stati vassalli, i *Dominions* britannici (Canada, Australia, Nuova Zelanda, Sudafrica) e l'India, in un certo periodo storico, e attualmente sono tali gli Stati membri di Stati federali, chiamati che siano *Länder*, Regioni, Stati, Province, ecc.

Il Morelli parte dalla concezione secondo cui soggetti dell'ordinamento internazionale sarebbero i titolari anche di una sola situazione giuridica soggettiva (secondo l'autore, obbligo, facoltà, diritto soggettivo o potere giuridico) derivante da una data norma internazionale o coloro che abbiano l'idoneità a divenirlo, sempre che si verifichino i

---

2002, pp. 27 e 28); così si afferma che “il diritto internazionale si riferisce allo Stato-organizzazione [come soggetto], in quanto e finché tale organizzazione eserciti effettivamente il proprio potere su di una comunità territoriale” (Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 14); lo Stato è definito infine, come già visto, come organizzazione sovrana effettiva di una comunità territoriale, come persona reale, composta dall'interazione funzionale di individui e di gruppi (Rolando Quadri, *Diritto internazionale...*, cit., p. 425).

<sup>117</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., pp. 106 ss.

presupposti di fatto richiesti<sup>118</sup>. La capacità di diritto dei soggetti, ossia la qualità di titolari o l' idoneità a divenire titolari delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dall'ordinamento internazionale, può essere più o meno ampia, dipendendo dal numero delle norme di cui un soggetto sia destinatario. Il soggetto che non sia destinatario di una data norma o che non abbia l' idoneità a divenirlo è, rispetto a tale norma, incapace. Anche il fatto che un ente sia destinatario di una sola norma di diritto internazionale determina la sua qualità di soggetto; così l'organizzazione insurrezionale sarebbe soggetto di diritto internazionale, pur essendo, secondo l'autore citato, titolare del solo potere giuridico di concludere accordi, e dunque destinataria della sola norma consuetudinaria che contempla l'accordo come procedimento di produzione giuridica<sup>119</sup>.

Venendo al problema della sussistenza della personalità internazionale degli enti dipendenti da Stati, consideriamo il caso degli Stati membri di Stati federali. E' pacifico che un ente dipendente non possa, nell'ordinamento internazionale, divenire titolare di quelle

---

<sup>118</sup> Anche fra i sostenitori della possibilità di una limitata soggettività delle *component units* si è posto il dilemma se sia sufficiente per un ente, perché diventi soggetto secondo il diritto delle genti, essere destinatario anche di un solo diritto, o meglio situazione giuridica soggettiva, internazionale. In caso contrario, perché un'entità si avvicini e possa essere paragonata, almeno per una serie di aspetti, al tipo di soggetto internazionale per eccellenza che è lo Stato sovrano, dovrebbe essere titolare di un minimo di diritti e situazioni giuridiche soggettive. Tuttavia, secondo la c.d. *extensive theory of subjects of international law*, chiunque fosse destinatario di un diritto o di un obbligo derivante direttamente da una norma di diritto internazionale dovrebbe essere considerato soggetto di quell'ordinamento. Sull'argomento, si vedano in particolare: Christian Tomuschat, "Component Territorial Units of States under International Law", in AAVV, *Regioni e Autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di Luigi Daniele, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 46-47; Luigi Di Marzo, *Component Units of Federal States...*, cit., pp. 12 ss.; D.P. O'Connell, *International Law*, vol. I, London - New York, 1965, pp. 303-304. Secondo l'Autore da ultimo citato non si può negare la sussistenza di una limitata personalità in capo ad una entità politico-territoriale, come lo Stato membro di uno Stato federale, la quale sia rivestita anche della più ristretta capacità, consistente anche nella sola possibilità di concludere accordi internazionali; ritiene dunque, come il Morelli, che sia sufficiente per un'entità essere titolare di una sola situazione giuridica soggettiva in base al diritto internazionale per essere qualificata persona secondo tale diritto.

<sup>119</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, 1967, cit., pp. 145-147. Sostanzialmente nello stesso senso si è pronunciato D.P. O'Connell, (*International Law*, vol. I, cit., pp. 303 ss.), secondo cui è la capacità che determina ed implica la personalità, ma la prima va sempre intesa come capacità di compiere singoli e particolari atti, prevista di volta in volta da singole e particolari norme internazionali. L'Autore pare tuttavia riferirsi alla capacità di agire, anziché, come sarebbe meglio, alla capacità giuridica. Così, si sostiene, può accadere che l'entità A (che si assuma essere, ad esempio, l'organizzazione delle Nazioni Unite) abbia la capacità di compiere X ed Y ma non Z, che l'entità B (che potrebbe rappresentare, ad esempio, se ritenuti soggetti, i singoli individui umani) abbia la capacità di compiere Y e Z ma non X, che l'entità C (che potrebbe essere ad esempio l'Organizzazione internazionale del lavoro) abbia la capacità di compiere solo X, e infine l'entità D (che rappresenterebbe lo Stato sovrano) tutti X, Y e Z. Nell'ottica della teoria funzionale, parcellizzata, della soggettività internazionale, tutte e quattro le entità sono destinatarie di norme internazionali e sono quindi, rispetto ad esse, capaci, e dunque soggetti (le prime tre, limitati); se al contrario, sostengono gli autori citati, si pretendesse che solo le entità con tutte le capacità, idonee cioè ad essere destinatarie - verificatesi i necessari presupposti di fatto - di tutte le norme internazionali, siano soggetti, si dovrebbe negare la personalità internazionale a tutte le entità (organizzazioni, individui, Chiesa cattolica, ecc.) all'infuori degli Stati sovrani.



situazioni giuridiche soggettive che riguardano attività o rapporti rispetto ai quali la posizione di dipendenza si manifesta. La posizione di dipendenza tuttavia si accompagna col permanere di una sfera di autonomia in capo all'ente dipendente, che può concernere sia il suo ordinamento interno che la possibilità di svolgere attività esterna all'ente stesso. Nell'ambito in cui si manifesta la sua autonomia l'Ente, secondo la concezione del Morelli<sup>120</sup>, si trova, potendo determinare liberamente la sua condotta, in posizione, di indipendenza, analoga a quella degli altri membri della comunità internazionale, e sarà destinatario dunque sia delle norme di diritto internazionale generale che di quelle pattizie che avrà concorso a porre mediante la sua partecipazione ad accordi. Sostanzialmente nello stesso senso si sono pronunciati altri illustri giuristi, fra cui l'Oppenheim, secondo cui gli Stati membri di Stati federali sono totalmente indipendenti nell'ambito delle loro competenze<sup>121</sup>.

Per individuare i limiti entro i quali si manifesta l'autonomia, o la piena autonomia, dell'ente dipendente è necessario riferirsi alla situazione di fatto, che normalmente coincide con la situazione di diritto, risultante dall'ordinamento dell'ente superiore; nel caso tale coincidenza non si verificasse è alla situazione di fatto che bisogna riferirsi<sup>122</sup>. Come afferma, sostanzialmente nello stesso filone (ma pare su posizioni più restrittive, riguardo l'ammissibilità della personalità delle *component units*, rispetto a quelle del Morelli), Balladore Pallieri<sup>123</sup>, non è sufficiente che un ente dipendente affermi la sua intenzione di instaurare rapporti internazionali, e allo stesso modo non è sufficiente che l'ente superiore manifesti la volontà di concedere a quello inferiore di svolgere detti rapporti. Occorre invece che per l'ente dipendente "sussista in fatto la possibilità di svolgere autonomi rapporti internazionali", e che "la reale autonomia concessagli ed ottenuta sia tale da consentirgli di regolare in modo autonomo anche la sua condotta nelle materie interessanti l'ordine internazionale". Qualora si verifichi tale situazione di fatto, il diritto internazionale prende atto della nascita di un nuovo (limitato) soggetto di diritto internazionale.

Così – pur nell'ambito delle premesse e conclusioni dell'orientamento dottrinale in esame - non è accettabile *in toto* l'opinione di Malcom N. Shaw<sup>124</sup>, secondo cui "*the question of the personality and capability of the component units of the federation on the international plane can only be determined in the light of the constitution of the state concerned and state practise*". Allo stesso modo si è sostenuto che la capacità internazionale delle suddivisioni di Stati federali sia sempre basata sulla Costituzione dello Stato<sup>125</sup>. E ancora, in questo senso, anche se solo

---

<sup>120</sup> Ivi, pp. 140 ss.

<sup>121</sup> L. Oppenheim, *International Law*, London, 1952, p. 168.

<sup>122</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni...*, cit., p. 188.

<sup>123</sup> G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 112 ss.

<sup>124</sup> Malcom N. Shaw, *International Law*, 1991, p. 156.

<sup>125</sup> Hermann Mosler, "Subjects of International Law", in EPIL, vol. IV, 2000, pp. 710 ss. Sembra riferirsi alle Costituzioni interne degli Stati federali, per verificare la sussistenza di una limitata personalità internazionale in capo alle *component units*, anche: Giuseppe Ottolenghi, *Corso di diritto internazionale pubblico*, Torino, 1956, pp. 184 ss.

parzialmente, si è pronunciato anche Wildhaber<sup>126</sup>, secondo cui, quando la Costituzione federale stabilisce che gli Stati membri possono concludere accordi internazionali, detti Stati sono soggetti. Solo nel caso in cui la Costituzione federale non dica nulla sul punto, prosegue l'Autore da ultimo citato, la risposta dipenderà dalla prassi, dall'effettiva distribuzione dei poteri all'interno dello Stato federale, dall'eventuale acquiescenza del Governo centrale e da altri fattori.

In ogni modo, la legge interna di uno Stato non è da sola sufficiente ad attribuire una sia pure limitata soggettività internazionale ad una sua articolazione politico-territoriale. Il diritto interno potrà regolare la distribuzione delle competenze e, dunque, stabilire se il *treaty-making power* possa spettare ed essere esercitato in certi casi anche dalle *component units*, ma l'acquisto da parte di queste ultime di una qualche capacità sul piano esterno dipenderà dal loro porsi di fatto nelle relazioni con altri soggetti internazionali in posizione di effettiva autonomia<sup>127</sup>. L'autorizzazione costituzionale a concludere accordi esprime infatti solo l'indicazione della volontà costituzionale di abilitare un ente ad acquisire e gestire situazioni giuridiche internazionali, che di per sé non crea alcuna personalità internazionale dell'ente. Quest'ultima potrà sorgere, sia pur limitata e circoscritta a un ristretto numero di rapporti giuridici, ove l'ente territoriale operi in fatto ed eserciti effettivamente i poteri attribuitigli sul "mercato" delle relazioni internazionali<sup>128</sup>.

In ogni modo, nell'ottica in esame, almeno nell'ipotesi normale, nel caso in cui una *component unit* sia riconosciuta limitato soggetto, funzionale, di diritto internazionale, concorreranno due elementi, uno di diritto interno ed uno da verificare sul piano del diritto internazionale. Il primo consiste nell'attribuzione dalla Costituzione dello Stato federale alla *component unit* della possibilità di proiettare all'esterno l'esercizio delle sue competenze (ad esempio concludendo accordi con Stati esteri). Il secondo si manifesterà nella disponibilità da parte degli altri soggetti di diritto internazionale di trattare con il nuovo soggetto quale membro della comunità degli Stati, e soprattutto nella prassi costituita dall'intrattenimento in condizioni di autonomia di effettive relazioni internazionali. Tuttavia, anche nell'ottica della teoria della soggettività funzionale, il riferimento al diritto interno deve valere soltanto come indizio della esistenza della personalità dell'ente dipendente. Affinché questo possa essere considerato soggetto deve aversi riguardo alla situazione di fatto, che può anche non coincidere con la situazione di diritto risultante dalla Costituzione formale della Federazione<sup>129</sup>. Anche il riconoscimento da parte degli altri soggetti, che si può esprimere nella disponibilità a trattare con il nuovo ente, è in effetti più dichiarativo di una situazione di fatto preesistente che costitutivo di una situazione

---

<sup>126</sup> Lutius Wildhaber, *External Relations of Swiss Cantons*, in CYIL, 1974, pp. 211 ss.

<sup>127</sup> Si veda in questo senso: Fabio Marcelli, "Autonomie territoriali, Unione europea e diritto internazionale", in AAVV, *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, a cura di Fabio Marcelli, Giuffrè, Milano, 1998, p. 128.

<sup>128</sup> Si veda, in questo senso: Enzo Cannizzaro, "Sui nessi logici fra personalità giuridica internazionale e *treaty-making power* di enti sub-statali", in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, cit., pp. 121-123.

<sup>129</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., pp. 141-142.

nuova<sup>130</sup>. Maggiore importanza al riconoscimento è data da Cannizzaro, secondo cui l'attribuzione costituzionale ad una *component unit* del potere di concludere accordi non crea di per sé la personalità dell'ente, il quale "dovrà operare sul mercato delle relazioni internazionali per vedere se tali poteri, con i limiti ed i condizionamenti per essi stabiliti, siano tali da indurre altri attori internazionali alla conclusione di accordi. Se ciò dovesse accadere, sarebbe inevitabile pensare che, perlomeno rispetto ad un ristretto numero di rapporti giuridici, l'ente sub-statale sia destinatario di posizioni e relazioni giuridiche rette dal diritto internazionale"<sup>131</sup>.

Nell'ottica in esame dunque pare che un certo, anche se limitato, rilievo al riconoscimento sul piano internazionale della *treaty-making capacity* della *component unit* sia necessario affinché questa possa essere considerata limitato soggetto di diritto internazionale.

Con riguardo agli Stati federali, nei limiti in cui si manifesta il rapporto di dipendenza, l'attività degli Stati membri è, nella concezione del Morelli, per il diritto internazionale imputabile solamente allo Stato federale nel suo complesso, della quale esso è responsabile direttamente, ossia per fatto proprio. Gli Stati membri agiscono dunque come organi dello Stato federale. Nel campo invece in cui si manifesta l'autonomia o la piena autonomia dell'ente dipendente, che ha entro questi limiti la personalità internazionale, l'attività da questo compiuta è ad esso stesso imputabile; lo Stato federale come tutto ne potrà rispondere solo a titolo di responsabilità indiretta<sup>132</sup>. Dunque, sempre secondo l'impostazione del Morelli, per tutti i fatti illeciti compiuti dagli Stati dipendenti vi sarà responsabilità dello Stato federale, responsabilità che sarà diretta per i fatti compiuti nell'ambito in cui concretamente si manifesta il rapporto di dipendenza (fatti imputati dal diritto internazionale come propri dello Stato federale), indiretta per gli altri fatti, imputati dal diritto internazionale allo Stato dipendente. Il fondamento di detta responsabilità indiretta è ricondotto al rapporto di dipendenza, e dunque al potere dello Stato federale di controllare la condotta delle entità politiche subordinate. Generalmente lo Stato federale è infatti dotato di poteri sostitutivi nei confronti delle *component units*, per assicurare, fra l'altro, il corretto adempimento degli obblighi internazionali da queste eventualmente contratti; lo Stato federale è anche dotato di poteri di controllo ed ha la possibilità, eventualmente riconosciutagli dal suo stesso ordinamento

---

<sup>130</sup> Ivi, pp. 128-130.

<sup>131</sup> Enzo Cannizzaro, "Sui nessi logici fra personalità giuridica internazionale e *treaty making power* di enti sub-statali", cit., pp. 122-123.

<sup>132</sup> La responsabilità indiretta presuppone un rapporto fra tre soggetti di diritto internazionale, ossia tra il soggetto il cui diritto è violato, il soggetto autore dell'illecito e il soggetto responsabile indirettamente, e cioè per fatto compiuto da un altro soggetto. L'ipotesi più evidente si afferma sussistere nel caso di responsabilità dello Stato federale per gli illeciti commessi dagli Stati federati, ma solo ammesso che questi ultimi abbiano una propria limitata capacità giuridica internazionale. Si vedano in proposito: Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 368; Riccardo Monaco, *Manuale di diritto internazionale...*, cit., pp. 371 e 372; J.H.W. Verzijl, *International Law in historical Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, Vol. VI, Leiden, 1973, pp. 617 ss.

interno, di restringere e persino annullare la sfera di autonomia accordata all'ente dipendente<sup>133</sup>.

In dottrina<sup>134</sup> è stato anche sostenuto che, potendo “*in some degree*” o “*for some purposes*” gli Stati federati essere considerati soggetti di diritto internazionale, in caso di violazione da parte di questi ultimi di un obbligo internazionale, solo ad essi la violazione sarebbe imputabile o meglio riferibile, e non allo Stato federale. In questo modo le *component units* sarebbero le sole ad apparire e ad essere responsabili sul piano esterno, senza che possa residuare neanche una responsabilità vicaria in capo allo Stato di appartenenza. Questa posizione è criticabile, anche nell'ambito del filone dottrinale in esame, e potrebbe avere un senso solo nel caso in cui le *component units* abbiano agito nell'ambito delle loro esclusive competenze, in totale autonomia e lo Stato federale non abbia a disposizione poteri di blocco e sostitutivi per assicurare l'adempimento degli impegni assunti sul piano internazionale dagli enti territoriali. In questo caso limite però lo Stato federale rischierebbe di trovarsi sull'orlo della disgregazione.

Gran parte della dottrina<sup>135</sup>, anche più recente, sembra condividere l'impostazione e soprattutto le conclusioni raggiunte dal Morelli circa la soggettività internazionale (limitata) delle entità territoriali componenti di Stati federali o comunque politicamente decentrati su base territoriale.

Alcuni autori considerano la personalità internazionale degli Stati membri come assolutamente eccezionale, e si rifanno come esempio ai noti casi della Bielorussia e dell'Ucraina che, nonostante fossero Stati federati dell'Unione Sovietica, sembravano aver assunto una personalità sul piano internazionale potendo, fra l'altro, concludere accordi internazionali in proprio nome, ed essendo membri delle Nazioni Unite distinti rispetto all'URSS<sup>136</sup>. La maggioranza dei sostenitori dell'orientamento dottrinale in esame, comunque, ritiene che, oltre che nel caso accennato delle due Repubbliche federate sovietiche, una limitata capacità internazionale in capo ad enti dipendenti poteva essere

---

<sup>133</sup> J.H.W. Verzijl, *International law...*, cit., pp. 364 e 365. Si dice anche che lo Stato federale abbia la “competenza delle competenze”, in quanto può appunto allargare, secondo la sua volontà, la sfera della propria competenza e restringere, o al limite anche sopprimere, quella degli Stati federati (si veda in proposito, fra i tanti: Giuseppe Ottolenghi, *Corso di diritto pubblico*, Torino, 1956, p. 185).

<sup>134</sup> J. G. Starke, *Introduction to International Law*, London, 1989, p. 296.

<sup>135</sup> Come si vedrà più avanti, rientrano in questa corrente dottrinale: Francesco Capotorti, *Corso di diritto internazionale*, Giuffrè, 1995; Walter Rudolf, *Federal States*, in EPIL, vol. II, 1995, pp. 163 ss.; J. G. Starke, *Introduction to International Law*, London, 1989, p. 115; Tito Ballarino, *Diritto internazionale pubblico*, Milano 1979, p. 167; Max Sørensen, *Manual of public international law*, New York, 1968, p. 251; L. Oppenheim, *International law*, London, 1952, p. 168.

<sup>136</sup> Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2003, p. 74. Si rileva però in proposito che la partecipazione di Bielorussia ed Ucraina alle Nazioni Unite come membri originari fu decisa a Yalta nel 1945 per motivi politici, ossia per aumentare, in seno alla futura Organizzazione, il peso dell'Unione Sovietica, cui furono così riconosciuti tre voti in seno all'Assemblea generale (ove ogni Paese membro dispone di un voto). Di fatto, tuttavia, mai Bielorussia ed Ucraina che, quali Stati membri dell'Unione Sovietica, difettavano del requisito dell'indipendenza, espressero posizioni autonome rispetto a quelle dell'Unione Sovietica. Si veda sul punto: Benedetto Conforti, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2000, p. 4.

ricontrata anche nei seguenti casi: negli Stati vassalli (assimilati sul piano internazionale agli Stati membri di Stati federali)<sup>137</sup>; negli Stati dell'Impero tedesco dal 1871 al 1918 e, sebbene in forma più ridotta, negli Stati tedeschi in base alla Costituzione di Weimar del 1919; nei Cantoni svizzeri; nei *Dominions* britannici, ad un certo stadio della loro evoluzione verso la totale indipendenza. Attualmente si ritiene in genere che possano godere di una limitata personalità internazionale i *Länder* tedeschi, i Cantoni svizzeri, le Regioni e le Comunità belghe, le Province canadesi (in particolar modo il Quebec), ecc.

I sostenitori dell'indirizzo in questione ritengono che, per essere annoverato fra i soggetti di diritto internazionale, un ente non abbia alcun bisogno di essere sovrano, nel senso di indipendente<sup>138</sup>. Al massimo si sostiene, come già visto, che l'ente dipendente possa avere capacità internazionale solo e per tutte le materie rispetto alle quali sia dotato di "tale autonomia e libertà da poter regolare la propria condotta verso l'esterno in modo indipendente dall'ente superiore"<sup>139</sup>. Si concorda sul fatto che la capacità giuridica degli enti dipendenti da Stati non sia piena ma limitata, per cui essi non possono essere a pieno titolo soggetti di diritto internazionale, nel senso di persone che godano (o siano idonee a godere) di tutte le situazioni giuridiche soggettive connesse con l'appartenenza alla Comunità internazionale. Così si afferma, sempre nell'ambito dello stesso filone dottrinale, che anche se, di solito, gli Stati membri di Stati federali non sono presi in considerazione dal diritto internazionale, in certi casi possiedono un certo grado di personalità internazionale<sup>140</sup>; che gli Stati membri possono essere *international Persons in a degree, part sovereign States*, e conseguentemente *international Persons for some purpose only*<sup>141</sup>; che la personalità degli Stati membri di Stati federali può essere definita parziale, perché sussiste solo in una sfera circoscritta di relazioni<sup>142</sup>; che gli Stati membri di una Federazione possono essere parzialmente soggetti di diritto

---

<sup>137</sup> G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962, pp. 147 ss. Sarebbero stati ad esempio in passato titolari di alcune situazioni giuridiche soggettive secondo il diritto internazionale, e dunque persone, certi Stati vassalli: così i principati della Moldavia, della Valacchia e della Serbia. Essi potevano ricevere (non inviare) agenti consolari, e concludere convenzioni internazionali, purché non in contrasto con gli interessi dell'Impero Ottomano.

<sup>138</sup> Tito Ballarino, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1979, p. 164; G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 112.

<sup>139</sup> Ivi, pp. 147 ss.

<sup>140</sup> Max Sørensen, *Manual of Public International Law*, cit., p. 251. Secondo l'Autore citato, nella maggior parte degli Stati federali è l'autorità federale che assume la responsabilità per la conduzione delle relazioni esterne della federazione. Generalmente gli Stati membri non sono presi in considerazione dal diritto internazionale, ma in certi casi possiedono un certo grado di personalità internazionale.

<sup>141</sup> L. Oppenheim, *International Law*, London, 1952, p. 168.

<sup>142</sup> Tito Ballarino, *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 167. L'Autore afferma che, pur competendo senza limitazioni la personalità internazionale alla Federazione, anche gli Stati membri possono avere una limitata capacità giuridica secondo il diritto internazionale, che può prendere in considerazione una situazione di fatto di un certo ente e disporre che l'attività di questo sia considerata sua propria e non di un ente diverso pienamente capace.

internazionale<sup>143</sup>; che gli Stati membri di Stati federali possono essere *to some extent states at international law*<sup>144</sup>. A metà strada fra l'orientamento dottrinale in esame e quello opposto si colloca Capotorti, secondo cui, ove il margine di autonomia sia di fatto compatibile con la circostanza che vengano intrattenuti rapporti internazionali con altri soggetti, possono ammettersi negli enti dipendenti estrinsecazioni occasionali di personalità internazionale<sup>145</sup>.

In un recente studio Jan Wouters e Leen De Smet hanno cercato di verificare la possibilità dell'esistenza di una certa personalità internazionale in capo alle *component units* di Stati federali, analizzando in particolare il caso del Belgio<sup>146</sup>.

Gli autori suddetti hanno sottolineato che l'art. 3 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati riconosce esplicitamente la *treaty-making capacity* di altri soggetti di diritto internazionale oltre agli Stati. La Corte internazionale di giustizia, inoltre, nella sua *Reparation for Injuries Advisory Opinion*<sup>147</sup> dopo aver definito la personalità internazionale come la capacità di essere titolari di diritti e doveri secondo il diritto internazionale, ha affermato che "*the subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends upon the needs of the community*", aprendo dunque la porta al riconoscimento di altri soggetti (oltre agli Stati propriamente detti) di diritto internazionale, fra i quali potrebbero essere incluse anche le entità politico-territoriali interne a Stati federali o largamente decentrati. Nonostante queste considerazioni

---

<sup>143</sup> Walter Rudolf, *Federal States*, cit., pp. 163 ss. Secondo l'Autore citato, se una costituzione federale permette agli Stati membri di instaurare relazioni internazionali con potenze estere, e se uno Stato estero entri in relazione con uno Stato membro di una federazione, questo è riconosciuto, almeno parzialmente, come soggetto di diritto internazionale.

<sup>144</sup> J.G. Starke, *Introduction to International Law*, London, 1989, p. 115. L'Autore prende in considerazione il caso degli Stati dell'Impero Tedesco (1871-1918), che potevano concludere trattati, ricevere e inviare personale diplomatico, e le cui relazioni reciproche sarebbero state regolate dal diritto internazionale.

<sup>145</sup> Francesco Capotorti, *Corso di diritto internazionale*, Giuffrè, 1995, pp. 28 ss. L'autore si riferisce comunque principalmente ai già citati casi di Bielorussia ed Ucraina, che in base alla Costituzione dell'URSS potevano gestire rapporti internazionali in maniera autonoma ed essere membri delle Nazioni Unite, e parte dalla considerazione che in linea di principio la soluzione da accogliere consista nel disconoscimento della soggettività in capo agli enti dipendenti da Stati. Per questo lo stesso autore non considera, ad esempio, i *Länder* tedeschi, che in base alla Legge fondamentale del 1949 possono, nella misura della loro competenza legislativa, concludere accordi con Stati stranieri, come soggetti di diritto internazionale, in quanto è comunque necessario l'ottenimento del consenso del Governo federale. Allo stesso modo i Cantoni svizzeri in base alla Costituzione del 1874 potevano concludere trattati in limitate materie solo con l'approvazione del Consiglio federale. I Länder e i Cantoni agiscono quindi come organi delle rispettive Federazioni e non come soggetti. L'autore citato sembra quindi, più che avvalorare l'indirizzo dottrinario in questione, aderire a quello del disconoscimento della personalità in capo agli enti dipendenti.

<sup>146</sup> Jan Wouters e Leen De Smet, *The legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations – The Case of Belgium*, K.U. Leuven Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 7 – June 2001, pp. 1-32, reperito in data 30.05.2007 nel sito: [www.law.kuleuven.ac.be](http://www.law.kuleuven.ac.be).

<sup>147</sup> International Court of Justice, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, *Advisory Opinion* dell'11 aprile 1949, I.C.J. Reports (1949), p. 179.

Wouters e De Smet arrivano alla conclusione che, anche in uno Stato federale “spinto”, come lo Stato belga da loro analizzato, non si possa riconoscere alle *component units* una sia pur limitata soggettività internazionale, in quanto queste sono prive della sovranità (esterna) nel senso del diritto internazionale, ossia dell’indipendenza. Si distaccano dunque dall’opinione sostenuta dall’orientamento dottrinale in esame che non considera il requisito dell’indipendenza necessario per la sussistenza della personalità internazionale.

18. (segue) Sua connessione con la teoria della rappresentanza.

Se le *component units* (Regioni, *Länder*, Cantoni, ecc.) di uno Stato politicamente decentrato su base territoriale (sia definito federale, regionale o in altra maniera) sono riconosciute essere titolari di una sia pur limitata soggettività internazionale, il loro rapporto con lo Stato federale viene anche ricondotto in dottrina, fra l’altro, piuttosto che al rapporto organico, al rapporto di rappresentanza (*agency theory*). Ciò che distingue il rappresentante dall’organo è anzitutto il fatto che l’organo è costituito da un individuo o da un complesso di individui le cui dichiarazioni di volontà non sono giuridicamente proprie dell’organo ma del soggetto per il quale l’organo agisce; l’organo non è dunque soggetto di diritto internazionale<sup>148</sup>. Al contrario il rappresentante di un soggetto di diritto internazionale è esso stesso che manifesta una volontà giuridicamente sua propria e dunque soggetto di diritto internazionale distinto dallo Stato rappresentato, in capo al quale si producono gli effetti dell’attività compiuta.

Dal punto di vista concettuale dunque la relazione intercorrente fra lo Stato federale e lo Stato federato è molto diversa a seconda che si consideri il secondo un organo oppure un rappresentante del primo. Se lo Stato federato non è soggetto di diritto internazionale, esso opera come organo dello Stato federale e non può esistere indipendentemente e al di fuori del corpo del quale è parte, ossia dello Stato come tutto, che è l’unico soggetto di diritto internazionale; se lo Stato federato è soggetto di diritto internazionale potrà agire, se ne ricorrono i presupposti, come rappresentante dello Stato federale, ma anche agire in nome proprio<sup>149</sup>. Con la costituzione del rapporto di rappresentanza si instaura una cooperazione fra soggetti internazionali concretantesi nel compimento da parte del rappresentante di atti giuridici in nome e per conto del rappresentato<sup>150</sup>, in capo al quale si producono gli effetti del negozio; il rappresentante diviene titolare di una situazione giuridica attiva di natura

<sup>148</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., pag. 335.

<sup>149</sup> Si veda sul punto: M. Laura Forlati Picchio, voce “Rappresentanza”, in *Nov.Dig. It.*, vol. 14, p. 835, la quale, partendo dalla concezione che per l’ordinamento internazionale l’organizzazione dei suoi soggetti è un dato di mero fatto, come tale assunto e non regolato dall’ordinamento stesso, afferma che il rapporto Stato-organo è un rapporto di fatto, interno in quanto l’agente è sprovvisto di personalità internazionale. Al contrario il rapporto di rappresentanza, instaurandosi fra due soggetti internazionali, non può qualificarsi come rapporto interno, solo internazionalmente rilevante, ma è un rapporto internazionale. Si veda anche: Rolando Quadri, *opera cit.*, pp. 470-471; Riccardo Monaco, *opera cit.*, pp. 497-499.

<sup>150</sup> M. Laura Forlati Picchio, “Rappresentanza”, cit., p. 838.

strumentale, del potere cioè di produrre con proprie manifestazioni di volontà effetti giuridici corrispondenti a quelli che altrimenti solo il rappresentato potrebbe porre in essere sul piano negoziale<sup>151</sup>. Il conferimento di un potere di rappresentanza è l'unico modo per espandere la capacità di agire di un soggetto, considerato che per il diritto internazionale, come già affermato, ogni soggetto è capace di disporre unicamente delle situazioni giuridiche di cui è idoneo ad essere titolare. Una relazione di rappresentanza internazionale non può instaurarsi invece nell'ambito del rapporto di federazione o di vassallaggio, nella sfera in cui si manifesta il rapporto di dipendenza<sup>152</sup>; potrebbe essere invece configurabile nella sfera in cui si manifesta l'autonomia, o la piena autonomia, dell'ente dipendente, se si propende per la tesi di una limitata soggettività internazionale in capo a quest'ultimo.

In proposito Di Marzo<sup>153</sup> ha osservato che tecnicamente un rapporto di rappresentanza si può instaurare in due direzioni: può essere lo Stato federale che considera (o chiede a) gli Stati federati (di) agire come suoi rappresentanti; possono a loro volta essere gli Stati federati che chiedono allo Stato federale di agire quali loro rappresentanti. Il caso in cui lo Stato federale agisce quale rappresentante dell'entità territoriale federata è forse il più frequente, ma più interessante, ai fini del nostro studio, è il caso in cui detta entità agisce quale rappresentante dello Stato federale. In quest'ultimo caso si pone il problema del se e quando un rapporto di rappresentanza si sia effettivamente instaurato. Teoricamente, ritiene la dottrina in esame, si sarebbe potuto instaurare: o al momento della formazione della Federazione, e dunque al momento dell'adozione della Costituzione federale, che prevederebbe una permanente relazione di rappresentanza, per cui le entità federate agirebbero sempre, sia pure in ambiti determinati e circoscritti, come rappresentanti dello Stato federale; o ogni qualvolta lo Stato federale (tramite gli organi dello Stato centrale) autorizzi l'entità federata a concludere un singolo accordo internazionale, con l'instaurazione dunque di una relazione di rappresentanza temporanea che si costituisce per ogni accordo particolare.

Quanto all'ipotesi dello Stato federale che agisca come rappresentante dello Stato federato, Di Marzo ha preso in considerazione alcuni accordi stipulati dal Governo federale svizzero in nome, o nell'interesse, di un Cantone o di un gruppo di Cantoni, salvo sostenere che non sia possibile trarre una conclusione univoca se parti di detti accordi siano solo i Cantoni interessati, solo la Confederazione, o entrambi<sup>154</sup>.

Nemmeno considerando l'ipotesi inversa, ossia quella degli Stati membri che agiscono come rappresentanti dello Stato federale, si possono trarre, secondo Di Marzo, conseguenze univoche soddisfacenti. Se si ritiene che il rapporto di rappresentanza si sia costituito al momento dell'emanazione della Costituzione federale, ammesso sempre che le *component units* abbiano la personalità internazionale, si può sostenere più agevolmente che esse agiscano in nome proprio anziché come

---

<sup>151</sup> Ivi, p. 840.

<sup>152</sup> Ivi, p. 842.

<sup>153</sup> Luigi Di Marzo, *Component Units of Federal States...*, cit., pp. 119 ss.

<sup>154</sup> Ivi, pp. 123 ss..



rappresentanti dello Stato federale. Se invece si sostiene che il rapporto di rappresentanza si costituisca nel momento in cui gli organi dello Stato federale approvino o autorizzino l'accordo concluso dallo Stato federato, rimane comunque da provare che si tratti di una relazione di rappresentanza, e se parte dell'accordo sia lo Stato federale, lo Stato federato o entrambi<sup>155</sup>. Tali conclusioni sono sostanzialmente condivisibili, salvo la precisazione che la qualità di soggetto, e dunque la *treaty-making capacity*, non può essere attribuita ad un ente da una Costituzione interna, la quale può solamente distribuire le competenze fra i diversi organi.

Tutta la costruzione crolla, come è ovvio, se non si riconosce agli Stati membri nemmeno una limitata personalità internazionale, venendo meno in tal caso uno dei presupposti della sussistenza di un rapporto di rappresentanza (*in primis*, la soggettività sia del rappresentante che del rappresentato), e divenendo dunque piuttosto applicabile la teoria organica.

19. Critica alla teoria della (limitata) soggettività delle *component units*.

Comune denominatore delle teorie della possibile limitata (o *minoris generis*, parziale, funzionale, ecc.) soggettività delle *component units* è rappresentato dal disconoscimento dell'indipendenza, o sovranità esterna, quale requisito imprescindibile della loro personalità internazionale.

Se si abbraccia la concezione del Morelli, e si considerano suscettibili di essere soggetti di diritto internazionale, “*to some extent*,” anche le entità politico-territoriali interne a Stati federali o largamente decentrati, è necessario, affinché queste possano considerarsi tali, che vi siano norme di diritto internazionale (almeno una) che si indirizzino a dette entità, costituendo, modificando o estinguendo situazioni giuridiche soggettive (poteri, facoltà, obblighi, diritti), di cui siano appunto titolari le *component units*. In ogni modo, come è chiaro, secondo la concezione del famoso giurista da ultimo citato, il riconoscere un'entità come soggetto per certi aspetti o in un dato particolare settore, in quanto destinataria di una o più specifiche norme di diritto internazionale, non significa che detta entità goda automaticamente di diritti ed obblighi secondo il diritto internazionale negli altri settori.

Si rileva, per inciso, che la concezione del Morelli in base alla quale un soggetto è capace o incapace rispetto ad ogni singola norma e la personalità è intesa come destinatarietà anche di una sola norma di diritto internazionale, è stata criticata apertamente da Quadri. Questi ritiene infatti che la capacità giuridica sia espressione di un punto di vista generale dell'ordinamento, di certe idee generali che si riflettono nei singoli precetti normativi, per cui è soggetto di diritto internazionale l'ente che intercetti i punti di vista generali dell'ordinamento<sup>156</sup>. Dunque “è indifferente che la situazione giuridica soggettiva sia più o meno ricca ed omogenea: anche se è comunque assurdo pensare che un ordinamento giuridico possa comprendere soggetti titolari di un solo diritto o di una

---

<sup>155</sup> Ivi, pp. 126 ss.

<sup>156</sup> Rolando Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 391.

sola obbligazione. Chi è soggetto di diritto in un dato ordinamento giuridico dovrà avere una situazione giuridica adeguata alla sua qualità di membro della comunità di cui tale ordinamento è emanazione<sup>157</sup>. Sostanzialmente nello stesso senso si è pronunciata Forlati Picchio secondo cui il fatto che un Ente appaia destinatario di una norma giuridica internazionale non ne determina necessariamente la sua ascrizione fra i soggetti di diritto internazionale. Tale apparente destinatarietà vale infatti solo come indizio dell'attitudine dell'Ente ad atteggiarsi, nell'ordinamento internazionale, come potenza, come entità *inter pares*, *superiorem non recognoscens*<sup>158</sup>.

In ogni modo, ritornando alla concezione del Morelli, ai fini di verificare l'esistenza di norme internazionali che si indirizzino direttamente alle entità politico-territoriali interne, in dottrina<sup>159</sup> si è suggerito di verificare in capo ad esse: a) la titolarità o meno del *treaty-making power*, b) l'eventuale partecipazione ad organizzazioni internazionali, c) il godimento delle immunità diplomatiche e, infine, d) la possibilità che siano chiamate a rispondere sul piano internazionale. Esaminiamo dunque i singoli aspetti separatamente.

a) Per verificare se una *component unit* sia destinataria della norma internazionale che contempla la stipulazione degli accordi, e sia dunque rispetto a detta norma (secondo la concezione del Morelli) capace e quindi limitato soggetto di diritto internazionale, dal punto di vista terminologico, più che sulla sussistenza del *treaty-making power*, che si riferisce all'organo competente a stipulare, si dovrebbe indagare su la *treaty-making capacity*, che riguarda il soggetto.

Si rileva che spesso agli Stati membri di Stati federali è riconosciuto dalla Costituzione federale, entro certi limiti, il potere di concludere intese o accordi internazionali con entità politiche estere. Il conferimento o meno della competenza a stipulare ad una *component unit* rientra nell'ambito della libertà dello Stato federale (o comunque politicamente decentrato su base territoriale) in quanto soggetto di diritto internazionale, che ha il diritto di determinare la propria organizzazione interna senza interferenze provenienti dall'esterno. Il principio di non intervento, come affermato nella *Friendly Relations Declaration*<sup>160</sup> dell'Assemblea generale del 24 ottobre 1970, consiste nel diritto inalienabile di ogni Stato di "*choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State*" (para. 4). Ogni Stato ha dunque la libertà di darsi l'organizzazione che vuole e di stabilire se una sua *component unit* abbia o meno la competenza ad intrattenere rapporti internazionali; qualora la perdesse sarebbe sull'orlo della disgregazione e della perdita quindi dello status di soggetto nell'ordinamento internazionale. A parere di chi scrive, tenuto

---

<sup>157</sup> Ivi, pp. 397-398.

<sup>158</sup> Laura Forlati Picchio, *La sanzione nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1974, p. 26.

<sup>159</sup> C. Tomuschat, *Component Units of States under International Law*, cit., pp. 47 ss.

<sup>160</sup> *Declaration of Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, 2625 (XXV), *Official Records of the General Assembly*, Twenty-fifth Session, Supplement No. 18 (A/8018).

conto di questo, e, come si vedrà, dando uno sguardo al diritto costituzionale comparato, si può rilevare che è molto difficile che una *component unit* possa porsi sul piano internazionale, e dunque stipulare accordi con Stati o enti esteri, in posizione di piena autonomia, o con un notevole grado di autonomia, o tantomeno in condizioni di indipendenza, nei confronti dello Stato federale di cui essa fa parte, e come tale essere diretta destinataria della norma che prevede l'accordo come procedimento di produzione giuridica. Già queste considerazioni sembrano di per sé far propendere per l'esclusione della personalità internazionale in capo alle entità politico-territoriali interne.

Sono opportune allora alcune osservazioni. Consideriamo anzitutto il caso di accordo fra *component unit* e Stato estero. Una volta che la Costituzione (effettiva)<sup>161</sup> di uno Stato consenta ad una sua *component unit* di intrattenere rapporti giuridici con uno Stato estero, tramite la conclusione di accordi, dimostrata l'intenzione delle parti di produrre un *legally binding instrument*, il primo problema da risolvere è quali siano le parti contraenti. Secondo la concezione impersonata dal Morelli (le due parti dell'accordo potrebbero essere lo Stato estero e la *component unit*, qualora ricorrano le condizioni, esaminate in precedenza, necessarie per il riconoscimento in capo a questa di una limitata soggettività internazionale. A conforto di tale tesi potrebbe essere addotta l'osservazione di come spesso, negli strumenti in esame, si stabilisca espressamente che questi debbano essere intesi come accordi conclusi non dalla Federazione, ma dalla *component unit*, con lo Stato estero. Questo potrebbe quindi manifestare espressamente la volontà (sapendo quello che fa) di concludere l'accordo solo ed unicamente con la *component unit*. Così, ad esempio, le numerose "ententes" concluse dal Quebec con numerosi altri Stati esteri sarebbero trattati di cui il Quebec e non il Canada è parte<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> Si vedano in proposito: Gaetano Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, cit., p. 45; Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., pp. 187-188.

<sup>162</sup> Si veda a proposito dei rapporti internazionali del Quebec: Christian Tomuschat, *Component Territorial Units of States...*, cit., pp. 35-36; Luigi Di Marzo, *Component Units of Federal States and International Agreements*, cit., pp. 42 ss., 76 ss. e 91 ss. La Costituzione canadese del 1867 (*British North America Act*) non prendeva in considerazione, nel ripartire le competenze legislative fra l'Unione e le Province, l'aspetto delle relazioni internazionali. Dagli anni Sessanta del secolo appena trascorso la Provincia del Quebec (e successivamente anche le altre Province) iniziò a rivendicare il potere di concludere accordi internazionali (*ententes*) nell'ambito delle materie di sua competenza. Vennero dunque stipulati accordi con *component units* di altri Stati federali (ossia con gli Stati membri degli USA e dell'Australia) ed altri accordi, specie di cooperazione culturale, con veri e propri Stati esteri, e in primo luogo con la Francia, dati i forti legami sussistenti fra la Provincia canadese, di lingua e di cultura francofona, e quel Paese. Il Governo federale non si oppose e sostanzialmente o si dimostrò acquiescente nei confronti degli accordi stipulati dal Quebec con la Francia, ovvero questi vennero espressamente approvati dal Governo federale o conclusi nell'ambito di accordi-quadro fra il Canada e la Francia.

Gli accordi-quadro o *accords-cadre* o *Umbrella agreements*, sono trattati conclusi fra due Stati sovrani, volti o ad autorizzare le rispettive *component units* a negoziare o concludere accordi fra di loro, o volti ad approvare ex post accordi già conclusi fra dette *component units*. L'accordo-quadro può anche essere diretto ad autorizzare od approvare un accordo fra una entità politico-territoriale di uno Stato ed uno Stato estero sovrano. E' accaduto varie volte che il Governo federale canadese si sia accordato con la Francia di ritenere approvati accordi conclusi precedentemente da questa con il Quebec.

Tale concezione non è accoglibile a parere di chi scrive, considerato che, per la conclusione di un accordo da parte di un'entità territoriale componente, è necessaria in genere l'autorizzazione da parte degli organi centrali dello Stato, che sono anche in genere titolari, fra l'altro, di poteri di blocco e sostitutivi<sup>163</sup>. E' quindi più probabile che parti degli accordi in esame siano la Federazione e lo Stato estero, anziché questo e la *component unit*; quest'ultima agisce come organo dello Stato complessivamente considerato, unico soggetto di diritto internazionale. Si vedrà successivamente che nel caso italiano, come regolato dall'art. 6 della legge n. 131 / 2003, il Governo, nell'autorizzare una Regione a concludere un accordo con uno Stato estero, concede addirittura i pieni poteri di firma ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Le stesse considerazioni valgono anche a proposito delle intese, concluse fra *component units* di Stati differenti, che, nel caso producano effetti giuridici sul piano internazionale, vanno considerate veri e propri accordi fra gli Stati di appartenenza delle entità territoriali.

b) Partecipazione ad organizzazioni internazionali. Vi sono solo pochi casi di partecipazione di *component units*, fra l'altro in genere unicamente come membri associati, ad alcune organizzazioni internazionali<sup>164</sup>. Secondo la teoria del Morelli un'entità politico-territoriale come membro associato di un'organizzazione internazionale sarebbe allora soggetto (limitatissimo), in quanto centro di imputazione di certi diritti di partecipazione in base ad un trattato internazionale. Ciò a patto che tale membro associato sieda nell'organizzazione internazionale in una posizione di effettiva autonomia, che si manifesterà in primo luogo nel grado di libertà nelle votazioni rispetto allo Stato della cui compagine

---

<sup>163</sup> Così (come si vedrà successivamente) il comma IX dell'art. 117 della Costituzione italiana prevede che le Regioni possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato; il comma V dello stesso articolo prevede che l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea da parte delle Regioni debba avvenire nell'ambito delle norme di procedura stabilite dalle leggi dello Stato, che disciplinano i poteri sostitutivi spettanti agli organi centrali in caso di inadempienza da parte delle Regioni. A mero titolo esemplificativo si consideri l'art. 23d della Costituzione austriaca, che, distribuendo fra Federazione e *Länder* la competenza in ordine all'attuazione delle norme comunitarie, prevede che la Federazione ha il potere di intervenire, in sostituzione del *Land*, sia pure in seguito all'accertamento dell'inadempimento di questo da parte di un tribunale comunitario. La Costituzione spagnola assieme all'attribuzione alle comunità autonome del potere-dovere di dare esecuzione, nell'ambito territoriale di competenza, agli obblighi derivanti dai trattati internazionali aventi ad oggetto materie di loro competenza, prevede all'art. 155 della Costituzione un meccanismo di esecuzione coattiva. Si veda a proposito: Alessandro Truini, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, CEDAM, 2003, pp. 214 ss. In Belgio, come si vedrà, opera un sistema di controlli statali sulle attività estere di Regioni e Comunità, e la conclusione dei trattati internazionali è l'unico ambito in cui queste sono tenute a comunicare le proprie attività agli organi del potere centrale, che hanno poteri di controllo e sostituzione (ciò è previsto dalle leggi speciali 8 agosto 1980 e 5 maggio 1993): cfr. Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, Padova, CEDAM, 1999, p. 45.

<sup>164</sup> In alcune organizzazioni internazionali le entità politico-territoriali, che abbiano ottenuto il *self-government* ma difettino in ogni modo dell'indipendenza, possono essere ammesse quali membri associati, sempre col consenso dello Stato al quale appartengono. Così la WHO ha due membri associati: Puerto Rico e Tokelau; l'UNESCO ne ha sei: Macao, Tokelau, Cayman Islands, Netherlands Antilles, Aruba, British Virgin Islands.

faccia parte. Si tratta però in pratica di casi marginali e specifici, tutti riguardanti territori d'oltremare, e di situazioni dunque eccezionali e totalmente diverse da quelle inerenti alle Regioni italiane.

c) Privilegi ed immunità diplomatiche. La Convenzione di codificazione firmata a Vienna nel 1961 sulle relazioni diplomatiche, che corrisponde largamente al diritto consuetudinario, non estende le immunità da essa previste ai delegati o rappresentanti delle *component units*. Spesso queste aprono uffici all'estero per la tutela e promozione dei propri interessi, prevalentemente economici e commerciali<sup>165</sup>, ma ai membri di queste delegazioni, salvo casi rarissimi, non è mai stato riconosciuto nella prassi lo status diplomatico o consolare. Si deve ritenere che lo Stato che ospita la delegazione di una *component unit* straniera (in maniera permanente, come nel caso visto degli uffici all'estero, o occasionale, come nel caso di visita ufficiale) non è libero di accordare alle persone che ne fanno parte lo status diplomatico o consolare, in quanto in caso contrario tale comportamento costituirebbe un'inammissibile interferenza negli affari interni della Federazione straniera. La concessione di tale status potrebbe infatti essere considerata come un riconoscimento di prerogative sovrane all'entità subordinata e dunque interpretata come incitamento alla secessione.

Certo le persone fisiche delegate da una Regione o Stato membro possono godere delle immunità diplomatiche se sono inserite nella missione ufficiale incaricata di negoziare un trattato in nome della Federazione o dello Stato come tutto, e siano investite, ad esempio, dal Governo centrale dei pieni poteri di firma ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

d) Responsabilità internazionale. Si tratta di verificare se, da ultimo, esistano norme in tema di responsabilità internazionale che si indirizzino direttamente alle *component units*. Come negli altri casi visti, sempre nell'ambito dell'impostazione in esame, le conseguenze sono diverse a seconda che si ritengano le entità territoriali destinatarie o meno di norme giuridiche internazionali, e dunque titolari o meno di una limitata soggettività. Nel primo caso esse possono essere considerate, in quanto destinatarie di norme internazionali, parti degli accordi (o intese) da loro stipulati, e dunque direttamente responsabili sul piano internazionale di un eventuale inadempimento, salva la responsabilità indiretta dello Stato federale.

Tale concezione non è però accoglibile. Come si vedrà nel paragrafo successivo, se si parte dal concetto di Stato come organizzazione complessiva (di fatto), il compimento di un illecito ad esso riferibile può derivare dal comportamento (attivo od omissivo) di qualsiasi organo dello Stato come tutto, sia esso legislativo, giudiziario o esecutivo, del Governo centrale o di un ente territoriale, e che comunque sia tale

---

<sup>165</sup> Riguardo agli uffici aperti all'estero dalle Regioni italiane, le c.d. "antenne regionali nel mondo", si veda: AAVV, *La politica estera delle Regioni*, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, Appendice, "Le attività internazionali delle Regioni: schede informative", pp. 239 ss. In generale, si veda anche: Ivo D. Duchacek, *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, in *Federalism and International Relations – The role of Subnational Units*, edited by Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, Clarendon Press, Oxford, 1990, pp. 2 ss.

secondo il diritto interno<sup>166</sup> (o, comunque, secondo l'organizzazione effettiva dello Stato). La *component unit*, nel caso concorra nella violazione di una qualsiasi norma di diritto internazionale, e quindi anche derivante da un accordo da quella stipulato, agisce sempre come organo dello Stato come tutto, unico ad apparire e ad essere responsabile sul piano esterno. Tutto questo, logicamente, nei limiti in cui si permanga in un contesto federale o di decentramento politico-territoriale, dovendosi abbandonare queste conclusioni ove si passi, attraverso un fenomeno disgregativo, ad un contesto confederale.

Da quanto esaminato si rileva in sintesi che, anche alla luce della teoria che considera soggetto un ente che sia destinatario anche di una sola norma di diritto internazionale, tutta la costruzione è alquanto fragile, dato che non è facile sostenere che vi siano norme, afferenti che siano alla capacità di concludere accordi, alla responsabilità internazionale, alle immunità diplomatiche o alla partecipazione ad organizzazioni internazionali, che abbiano per dirette destinatarie le entità politico-territoriali interne<sup>167</sup>.

Quanto alla necessità del requisito dell'indipendenza, o sovranità esterna, per l'esistenza della personalità internazionale delle *component unit*, si veda il paragrafo successivo.

## 20. Negazione della soggettività internazionale di enti dipendenti da Stati.

Un diverso e preferibile orientamento dottrinale, suffragato dalle pronunce esistenti in materia di giudici e arbitri internazionali è schierato per l'esclusione della personalità internazionale in capo agli Stati federati.

Secondo Quadri<sup>168</sup>, prescindendo ora dalla possibile sussistenza della soggettività anche in capo ad entità diverse dagli Stati, tipici soggetti di diritto internazionale sono gli Stati, intesi come organizzazioni sovrane di una comunità territoriale. Gli enti dipendenti, e dunque gli Stati membri di Stati federali e, a maggior ragione, le Regioni italiane, non possono per l'autore citato essere considerati soggetti di diritto internazionale, in

---

<sup>166</sup> Uno Stato può compiere atti illeciti mediante i suoi organi legislativi e, più frequentemente, amministrativi, ed anche giurisdizionali: si vedano, ad esempio, in proposito: Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 354; Max Sørensen, *Manual of Public International Law*, London – Melbourne – Toronto – New York, 1968, pp. 544 ss.; Riccardo Monaco, *Maunale di diritto internazionale...*, cit., pp. 556 ss.

<sup>167</sup> Si veda in proposito, ad esempio, Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., pp. 13-16, che, pur ritenendo che vi siano, oltre ad enti, come gli Stati sovrani e indipendenti, dotati di piena soggettività internazionale, altri enti che hanno una limitata capacità internazionale in quanto destinatari solo di alcune situazioni giuridiche soggettive, esclude che gli Stati membri di Stati federali siano diretti destinatari della norma di diritto internazionale che prevede la capacità di concludere accordi, come delle norme in tema di responsabilità internazionale.

<sup>168</sup> Rolando Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, cit., pp. 427 ss.

quanto difettano, come rilevato anche da Arangio-Ruiz<sup>169</sup>, del requisito dell'indipendenza o sovranità esterna.

La sovranità, come concetto del diritto internazionale e attributo essenziale degli Stati quali suoi soggetti, si esprime in tre aspetti fondamentali strettamente connessi<sup>170</sup>: 1) La sovranità esterna, o indipendenza, o indipendenza nell'esercizio della sovranità esterna. Consiste nella capacità dell'organizzazione statale di intrattenere e condurre liberamente le proprie relazioni con altri soggetti di diritto internazionale, in posizione di parità ed al di fuori di ogni controllo o restrizione che siano imposti da altri Stati; nella capacità dunque di porsi come entità *superiorem non recognoscens*, non sottoposta cioè ad alcuna autorità superiore. Uno Stato, per essere indipendente, deve trarre la sua forza giuridica da una propria Costituzione, vivente o effettiva o di fatto, che potrà anche non coincidere totalmente con quella formale; l'ordinamento di uno Stato indipendente deve essere originario, ossia non compreso o derivato da un ordinamento superiore (come accade invece per gli Stati federati). Certo l'indipendenza non è assoluta, in quanto limitata dalla posizione degli altri Stati e delle organizzazioni internazionali, ma si traduce nello status di eguaglianza nei confronti di tutti gli altri Enti sovrani. Ammette inoltre che siano accettate limitazioni volontarie di sovranità sia inerenti ai rapporti internazionali che a quelli interni, ma un'entità indipendente senza il suo consenso è vincolata solamente dalle norme di diritto internazionale consuetudinario. 2) La sovranità interna o indipendenza nell'esercizio della sovranità interna, che consiste nella *plenitudo potestatis* verso l'interno, ossia nella capacità di uno Stato di determinare liberamente la propria organizzazione legislativa, amministrativa e giudiziaria, di emanare leggi e di assicurarne il rispetto. La sovranità esterna presuppone sempre la sovranità interna, in quanto se uno Stato non è in grado di regolare la propria organizzazione ed i propri affari interni al di fuori di interferenze e controlli esterni non può essere considerato indipendente. A mio avviso l'esistenza della sovranità interna non implica necessariamente ed in ogni caso anche l'indipendenza; in genere i due aspetti andranno di pari passo, ma non si può escludere che in casi limite un'entità politico-territoriale che abbia piena autonomia nel determinare la propria struttura di governo e nel regolare i rapporti fra i suoi consociati, non abbia anche l'indipendenza, in quanto dipenda, per ciò che concerne le sue relazioni esterne, da un

---

<sup>169</sup> Gaetano Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, cit., p. 19. Si veda anche: Fabio Marcelli, "Autonomie territoriali, Unione europea e diritto internazionale", cit., p. 146.

<sup>170</sup> Si vedano in proposito: Antonio Cassese, *Diritto internazionale*, a cura di Paola Gaeta, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 64-65; Attila Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2003, pp. 225-226; Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., pp. 15 ss.; Hermann Mosler, *Subjects of International Law*, In EPIL, vol. IV, 2000, pp. 710 ss.; Helmut Steinberger, *Sovereignty*, in EPIL, vol. IV, 2000, pp. 500 ss.; Max Sørensen, *Manual of Public International Law*, MacMillan, London – Melbourne – Toronto, St. Martin's Press, New York, 1968, pp. 253-255; Georg Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, Stevens & Sons Limited, London, 1967, pp. 64 ss.; Gerhard von Glahn, *Law among Nations*, MACMILLAN, New York – London, 1965, pp. 67-68.; Giuseppe Sperduti, *Lezioni di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, pp. 13 ss.; Angelo Piero Sereni, *Diritto internazionale*, II, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 275 ss.

altro soggetto di diritto internazionale. 3) L'aspetto territoriale della sovranità, che consiste nella completa ed esclusiva autorità e supremazia (salvi i limiti derivanti dal diritto internazionale) che uno Stato esercita su tutte le persone e le cose che si trovano sul suo territorio.

Gli enti dipendenti, difettando della sovranità esterna, non sono altro che elementi dello Stato inteso come tutto (o Federazione), l'unico capace di esprimere rispetto all'esterno una volontà propria e di subirne le conseguenze, l'unico cui siano riferibili i comportamenti degli organi facenti parte della sua organizzazione. Lo Stato come organizzazione sovrana di fatto agisce per mezzo di tutti i suoi organi e l'attività di ciascuno di essi può essere rilevante e produrre conseguenze giuridiche per il diritto internazionale. L'attività di ogni organo dello Stato come tutto è idonea ad impegnare la sua responsabilità, provenga da organi amministrativi, legislativi o giurisdizionali, afferenti o meno che siano al livello centrale dell'organizzazione statale. Gli enti dipendenti, e dunque anche le Regioni italiane, non sono soggetti di diritto internazionale distinti dallo Stato e, nel caso compiano atti giuridici internazionali, o svolgano attività interna, comunque rilevante (come fatto) per il diritto internazionale, agiscono sempre come organi dello Stato complessivamente considerato. Come gli organi di una persona fisica non sono qualcosa di separato e distinto da questa ma parte indissolubile del suo corpo, così le Regioni non sono (pur sempre secondo il diritto internazionale) altro che parti dell'organizzazione dello Stato, e le loro attività sono a questo imputabili o riferibili, o meglio sono attività proprie dello Stato stesso, e possono determinare la sua responsabilità, che sarà diretta, e non indiretta come alcuni autori sostengono<sup>171</sup>. Anche Arangio-Ruiz, come visto sopra, prescindendo, ora, fra l'altro, dalle diverse sfumature della sua ricostruzione teorica, giunge sostanzialmente allo stesso risultato: negazione della personalità in capo alle *component units*, che agiscono sul piano internazionale come organi dello Stato inteso come tutto.

Oltre che, come visto, secondo parte della dottrina, anche secondo la giurisprudenza delle corti e dei collegi arbitrali internazionali, gli Stati membri di uno Stato federale che concorrono al compimento di atti giuridici internazionali (accordi, e, per quanto siano produttive di effetti

---

<sup>171</sup> Si veda anche, sostanzialmente nello stesso senso, a parte il ricorso al concetto di imputazione giuridica: Angelo Piero Sereni, *Diritto internazionale*, II, sez. prima, cit., p. 310, secondo cui "la personalità internazionale spetta solo allo Stato inteso come tutto e non alle sue suddivisioni interne. Sotto il profilo del diritto internazionale, pertanto, gli Stati federati non solo non sono Stati ma neppure sono persone giuridiche, mentre tale qualità spetta loro di regola nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato federale a cui appartengono; le attività che esplicano gli Stati federati, se assumono rilevanza dal punto di vista del diritto internazionale, l'assumono non come attività loro ma come attività dello Stato federale. E pertanto se uno Stato federato svolge attività internazionali, tali attività sono da esso svolte nella qualità di organo dello Stato federale e sono a questo imputabili. Analogamente l'atto contrario al diritto internazionale compiuto dallo Stato federato è qualificato come atto illecito internazionale in quanto viene dall'ordinamento internazionale imputato allo Stato federale". Negano la sussistenza della capacità giuridica internazionale in capo agli Stati membri di Stati federali, anche: Riccardo Monaco, *Manuale di diritto internazionale...*, cit., pp. 288-289 e 571; Gerhard von Glahn, *Law among Nations*, New York - London, 1965, pp. 70 e 71.



giuridici, intese, ecc.), o comunque attività di rilievo internazionale, agiscono come organi di questo e non sono dunque soggetti di diritto internazionale. Si vedano, a mero titolo esemplificativo: l'ordinanza della Corte internazionale di giustizia in data 3 marzo 1999 (caso *LaGrand*<sup>172</sup>), secondo cui “la responsabilità internazionale di uno Stato è fatta sorgere dall'azione degli organi ed autorità competenti che agiscono in tale Stato, quali esse siano”; la decisione della Commissione di conciliazione franco-italiana, istituita in virtù del trattato di pace del 1947 secondo la quale “lo Stato italiano è responsabile.. nell'esecuzione del trattato di pace anche per la Sicilia, nonostante l'autonomia concessa a quest'ultima nei rapporti interni dal diritto pubblico della Repubblica italiana”<sup>173</sup>.

Secondo la concezione tradizionale della responsabilità solo lo Stato federale (complessivamente considerato) può essere ritenuto responsabile per violazioni del diritto internazionale<sup>174</sup>, anche se commesse dalle entità politiche federate. A sostegno di tale impostazione viene citato, fra l'altro, l'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che si applica allo stesso modo agli Stati federali e non federali, e stabilisce la regola che uno Stato non possa invocare le disposizioni del proprio ordinamento interno come giustificazione per la violazione di un trattato internazionale. Il principio, si ripete, oltre ad essere stato frequentemente applicato da arbitri e corti internazionali<sup>175</sup> in casi coinvolgenti Stati federali, è applicato anche nell'Unione Europea. Questa riconosce la ripartizione delle competenze tra Stato ed enti substatali, riconoscendo in particolare la libertà di ogni Paese membro di distribuire le competenze al proprio interno secondo il proprio ordinamento costituzionale.

## 21. Natura degli accordi ed intese stipulati da *component units*.

Altra questione cui è necessario rispondere è se gli accordi fra *component units* e Stati stranieri sovrani siano regolati dal diritto internazionale. Il fatto che la *component unit* venga generalmente

---

<sup>172</sup> C.I.J., *Recueil*, 1999, 16, par. 28.

<sup>173</sup> UNRIAA, XIII, 161.

<sup>174</sup> Si vedano ad es., in tema di responsabilità internazionale, e precisamente a proposito del principio generale di attribuitività di un atto allo Stato:

Corte internazionale di giustizia parere consultivo 29 aprile 1999, Immunità dalla giurisdizione di un relatore speciale della Commissione dei diritti umani, in C.I.J., *Recueil*, 1999, 88, par. 63, secondo cui “il comportamento di un organo dello Stato – anche se indipendente dal potere esecutivo – deve essere considerato come un fatto di questo Stato”;

Corte internazionale di giustizia, ordinanza 3 marzo 1999 sulla domanda di misure cautelari nel caso relativo alla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (*LaGrand*) (Germania c. Stati Uniti);

Corte permanente di giustizia internazionale, 25 maggio 1926, Interessi tedeschi nell'Alta Slesia polacca (merito) (Germania c. Polonia), in C.P.J.I., *Publications*, Série A, n. 7, 1926, 19, secondo cui “dal punto di vista del diritto internazionale e della Corte che ne è suo organo le leggi interne... esprimono la volontà e costituiscono attività dello Stato, nello stesso modo delle misure legislative e delle decisioni giudiziarie”;

Tribunale arbitrale internazionale, 8 maggio 1902, *Salvador Commercial Company* (Stati Uniti c. El Salvador), in UNRIAA, XV, 477, secondo cui “uno Stato è responsabile per gli atti dei suoi governanti, sia che essi appartengano al potere legislativo, esecutivo o giudiziario, nella misura in cui gli atti sono posti in essere nella loro veste ufficiale.

<sup>175</sup> Si veda in proposito la nota precedente.

autorizzata alla conclusione dell'accordo dagli organi centrali della Federazione, secondo la Costituzione di quest'ultima, è da interpretare come manifestazione di volontà da parte della Federazione stessa che l'accordo sia regolato dal diritto internazionale; a sua volta, anche la sottoscrizione da parte dello Stato estero dello strumento negoziale è da interpretarsi come implicita accettazione che questo sia regolato dal diritto internazionale. Le parti possono ovviamente stabilire diversamente: concordando, ad esempio, che l'accordo sia sottoposto alla legge interna di una di loro, o anche di un terzo Paese, e che sia dunque un contratto ma, in assenza di tale determinazione, si presume che abbiano implicitamente riconosciuto applicabile il diritto internazionale.

Quanto alle intese concluse fra entità politico-territoriali interne di due distinte federazioni, ecc., mancando la sovranità e l'indipendenza da ambo le parti, è stato sostenuto in dottrina<sup>176</sup> che non sussista la presunzione che queste intese siano regolate dal diritto internazionale. In ogni modo, una volta che si sia escluso che esse siano contratti di diritto privato, se è riconosciuta una limitata soggettività alle *component units* (anche se non sovrane e indipendenti), sarebbero queste ultime ad essere parti delle intese; in caso contrario diviene applicabile la teoria organica, e le intese hanno dunque natura di accordi fra gli Stati cui le *component units* appartengono. Si ricorda che, per parte della dottrina<sup>177</sup>, le intese fra Regioni o Stati membri di Stati diversi non sono accordi disciplinati dal diritto internazionale ma mere intese giuridicamente non vincolanti, che costituirebbero solo l'occasione per l'emanazione degli atti interni corrispondenti (leggi regionali o atti amministrativi).

Resta che l'individuare la natura di un accordo di cui sia parte una *component unit* non è solo questione di interesse teorico. Se esso è soggetto al diritto internazionale i soli rimedi disponibili in caso di controversia sull'esecuzione o sull'interpretazione dell'accordo sono quelli contemplati dal diritto internazionale, che prevede procedure poco efficaci e costose. Per questo è stato sostenuto<sup>178</sup> che, specie nel campo della cooperazione transfrontaliera ove urgono spesso decisioni veloci, è preferibile riferirsi, anziché al diritto internazionale, alle norme interne di una delle parti e ai meccanismi di soluzione delle controversie da tali norme previsti.

## 22. *Component units* e responsabilità internazionale.

Che si aderisca alla teoria organica o a quella della rappresentanza lo Stato federale risulta comunque responsabile internazionalmente degli eventuali inadempimenti degli obblighi contratti dagli Stati federati con Paesi esteri o loro entità interne.

Nel caso in cui le *component units* vengano considerate (limitati) soggetti di diritto internazionale nel senso visto, potrebbe sussistere, oltre alla responsabilità dello Stato federale, anche una responsabilità

---

<sup>176</sup> C. Tomuschat, *Component Units of States under International Law*, cit., p. 49; Luigi Di Marzo, *Component Units of Federal States...*, cit., pp. XXII ss.

<sup>177</sup> Per tutti si veda: Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 85.

<sup>178</sup> C. Tomuschat, *Component Units of States...*, cit., p. 50.

internazionale delle *component units* stesse, sempre e solamente per il fatto di avere agito nei limiti della sfera di autonomia o di piena autonomia in cui esse siano rivestite della soggettività internazionale, e per l'inadempimento degli obblighi da esse stesse assunti. Nel caso in cui le *component units* agiscano come rappresentanti dello Stato federale, solo questo risulterebbe responsabile sul piano internazionale, secondo le norme generali in tema di istituto della rappresentanza.

Interessanti a proposito sono le riflessioni formulate dai precedentemente citati Wouters e De Smet riguardo all'ordinanza della Corte internazionale di giustizia emanata a proposito del caso *LaGrand* in data 3 marzo 1999<sup>179</sup>. In detta ordinanza la Corte così si esprime: “*Whereas the international responsibility of a State is engaged by the action of the competent organs and authorities in that State, whatever they may be; whereas the United States should take all measures at its disposal to censure that Walter LaGrand is not executed pending the final decision in these proceedings; whereas, according to the information available to the Court, implementation of the measures indicated in the present Order falls within the jurisdiction of the Governor of Arizona; whereas the Government of the United States is consequently under the obligation to transmit the present Order to the said Governor; whereas the Governor of Arizona is under the obligation to act in conformity with the international undertakings of the United States*”.

Da un lato la Corte conferma il principio della responsabilità internazionale dello Stato federale per fatti compiuti dagli Stati federati; la Corte ordina dunque agli Stati Uniti d'America di prendere tutte le misure a loro disposizione per impedire l'esecuzione del cittadino straniero LaGrand. La novità starebbe piuttosto nel fatto che la Corte prende in considerazione l'esistenza del sistema federale statunitense, e ordina dunque al Governo degli USA di trasmettere l'ordinanza *de qua* al Governatore dell'Arizona, che è considerato e dichiarato (nell'ordinanza stessa) espressamente obbligato ad agire in conformità agli obblighi internazionali degli Stati Uniti. Gli autori citati sostengono che se tale affermazione significa che il Governatore dell'Arizona sia, *as a matter of international law*, obbligato ad agire in conformità agli obblighi assunti dagli USA sul piano internazionale, si potrebbe dedurre che la Corte consideri le entità politiche federate come soggetti limitati di diritto internazionale, nella misura in cui abbiano l'obbligo di adempiere agli obblighi assunti dallo Stato federale sul piano esterno, oltre che agli obblighi assunti da loro stesse. Le *component units* potrebbero quindi, a date condizioni ed entro certi limiti, essere considerate direttamente responsabili sul piano internazionale di violazioni del diritto delle genti. Godrebbero di conseguenza, si ripete, di una limitata personalità internazionale<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Affare relativo alla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (misure cautelari), Germania contro Stati Uniti, caso *LaGrand*, ordinanza del 3 marzo 1999, in *Riv. dir. int.*, 1999, p. 768.

<sup>180</sup> Jan Wouters e Leen De Smet, *The legal position of Federal States...*, cit., pp. 28 ss.

Tale lettura dell'ordinanza della Corte, anche se suggestiva, non è (a parere di chi scrive) condivisibile, e finisce per far dire all'illustre Collegio molto più di quanto lo stesso abbia voluto in effetti affermare. Anzi, come viene fra l'altro riconosciuto proprio dalla dottrina in esame, la prima parte dell'ordinanza espressamente ribadisce la concezione tradizionale della responsabilità dello Stato come tutto per la condotta di qualsiasi organo che agisca in seno a tale Stato, e dunque anche per la condotta di uno Stato federato. Il fatto che si affermi che il Governatore dell'Arizona ha l'obbligo di agire conformemente agli impegni internazionali degli Stati Uniti va inteso piuttosto nel senso che un suo comportamento difforme, in quanto comportamento di un organo degli Stati Uniti, comporterebbe la responsabilità internazionale di questi ultimi, in linea con la concezione tradizionale.

Se un ente politico-territoriale interno ad uno Stato si obbliga con un accordo nei confronti di un ente omologo di uno Stato estero, o nei confronti di uno Stato estero, a tenere un dato comportamento ma si rende inadempiente, la controparte potrebbe ritenere responsabili: a) o solo la *component unit*, in quanto soggetto di diritto internazionale, nel senso visto sopra; b) o la *component unit* e lo Stato federale (la prima a titolo di responsabilità diretta, in quanto i fatti illeciti sarebbero ad essa stessa riferibili o imputati dal diritto internazionale nella sfera in cui si manifesta la sua soggettività; il secondo a titolo di responsabilità indiretta); c) o solo lo Stato federale (sempre inteso complessivamente), se si accoglie la teoria organica (e, volendo, anche se si considera la *component unit* rappresentante dello Stato federale). In tutte le ipotesi prospettate lo Stato (o l'ente) leso, secondo le regole generali, potrebbe porre in essere, oltre ovviamente a ritorsioni, anche contromisure, dirette, a seconda dei casi, contro la *component unit* e/o il suo Stato di appartenenza.

Circa la prima ipotesi sub a) (ossia quella ove la controparte estera ritiene responsabile esclusivamente la *component unit* inadempiente), è stato osservato in dottrina<sup>181</sup> che dagli accordi fra una entità politico-territoriale interna ed uno Stato estero sovrano (ma le osservazioni che seguono possono prestarsi, *mutatis mutandis*, anche alle intese fra *component units* di Stati diversi) non scaturirebbero diritti ed obblighi in capo allo Stato al quale appartiene la *component unit*; la controparte estera di questa potrebbe avanzare pretese solo nei confronti della *component unit*, e non nei confronti dello Stato dal quale essa dipende, estraneo all'accordo. Teoricamente lo Stato estero si troverebbe dunque in una posizione di svantaggio, anche per la preclusione dalla possibilità di porre in essere contromisure contro la *component unit*, dal momento che il territorio di questa e la sua popolazione sono allo stesso tempo parte del territorio e della popolazione dello Stato complessivamente considerato (di cui fanno parte), che non sarebbe, si afferma, parte dell'accordo, e dunque coinvolto dalla sua violazione. Sarebbe dunque inammissibile una rappresaglia nei confronti dei cittadini della *component unit* o dei loro beni, e l'unico rimedio, che in molti casi

---

<sup>181</sup> Per lo stato del dibattito, si veda: C. Tomuschat, *Component Units of States...*, cit., pp. 55-56.

potrebbe rivelarsi di non molto conto, a tutela dello Stato estero leso, sarebbe quello previsto dall'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati (estinzione di un trattato o sospensione della sua applicazione come conseguenza della sua violazione). In ogni modo, al momento della conclusione dell'accordo con la *component unit*, lo Stato estero potrebbe richiedere, allo Stato da cui dipende la prima, garanzie quanto all'adempimento dell'accordo in buona fede. Tali conclusioni non sono condivisibili in quanto, da un lato, presuppongono implicitamente che le entità politiche decentrate abbiano, essendo parti di un accordo di diritto internazionale, la soggettività sul piano di detto diritto, dall'altro negano qualsiasi responsabilità, anche indiretta, in capo allo Stato da cui dette entità dipendono e, dal lato pratico, non prevedono altri mezzi a tutela della parte lesa dalla violazione dell'accordo ad opera della *component unit* straniera che quelli (cui si accennava prima) consistenti nella sospensione dell'esecuzione dell'accordo e nella sua risoluzione per inadempimento. Nel caso italiano, inoltre, come si vedrà, è pacifico che almeno gli accordi (si discute riguardo le intese) conclusi da una Regione con uno Stato estero siano suscettibili, in caso di inadempimento, di coinvolgere la responsabilità sul piano esterno della Repubblica italiana, con tutto ciò che ne può derivare anche in termini di contromisure.

Preferibili sono dunque la teoria organica, che presuppone la personalità internazionale, e di conseguenza la responsabilità, unicamente in capo allo Stato come tutto, ed in subordine anche la teoria, pur non accoglibile a parere di chi scrive, che si basa al contrario sul riconoscimento di una limitata soggettività in capo alle Regioni, e che prevede dunque una responsabilità sul piano internazionale, per i fatti illeciti commessi dalle Regioni, diretta in capo a queste, ed indiretta in capo allo Stato.

Sul piano pratico può accadere che la controparte estera si rivolga, anche per ottenere il risarcimento dei danni eventualmente subiti, alla *component unit* inadempiente. Se questa, anche in ipotesi a seguito di una decisione arbitrale che accerti l'illecito, non declina la propria responsabilità e provvede essa stessa a riparare, sostanzialmente vengono meno le conseguenze dell'illecito, non avendo più interesse la controparte estera ad adottare ritorsioni o contromisure nei confronti della *component unit*, o anche a rivolgersi al Governo federale dello Stato da cui quella dipende (si veda in proposito l'ipotesi successiva sub b)). Al fatto che la *component unit* si riconosca responsabile e risarcisca il danno, il Governo federale potrebbe tuttavia, al limite, opporsi, pretendendo di esercitare uno stretto ed esclusivo controllo sulla politica estera e le relazioni internazionali, ed esigendo che tutti gli *international claims*, anche se provocati da illeciti compiuti dalla *component unit*, passino necessariamente attraverso di esso. Se la *component unit* declina ogni responsabilità, e non intende in alcun modo far fronte agli impegni assunti e risarcire i danni, allora la controparte, che la ritenga responsabile in via esclusiva (o anche concorrente: si veda in proposito l'ipotesi successiva sub c)) potrà adottare, oltre ovviamente a ritorsioni, anche contromisure contro di essa.

Riguardo all'ipotesi sub b) (ossia quella in cui la controparte estera consideri responsabili sia la *component unit* che lo Stato federale), si parla in termini generali di responsabilità primaria e secondaria (o vicaria), diretta e indiretta<sup>182</sup>. La responsabilità indiretta presuppone l'esistenza di due soggetti di diritto internazionale, e che di un fatto illecito attribuibile ad uno di essi debba rispondere, oltre all'autore dell'illecito (responsabile diretto), anche l'altro soggetto (responsabile indiretto). Nel caso di uno Stato federale o politicamente decentrato su base territoriale, nei limiti in cui si manifesti l'autonomia o la piena autonomia e dunque la personalità delle *component units*, vi potrà essere responsabilità indiretta dello Stato federale complessivamente considerato (*as a whole*) per azioni od omissioni di queste ultime. La controparte estera potrà rivolgersi in prima istanza alla *component unit* inadempiente e, qualora questa declini la sua responsabilità, e dunque in seconda istanza, allo Stato federale. Se invece la *component unit* provvede a risarcire il danno, le pretese della controparte estera vengono soddisfatte e questa non ha più la necessità di rivolgersi al Governo federale. Importanti sono anche i possibili riflessi sul piano interno del fatto che il Governo federale abbia provveduto sul piano esterno a risarcire i danni causati dalla sua *component unit*: potrebbero essere previsti diritti di rivalsa del primo nei confronti della seconda, o i due Enti, ad esempio, potrebbero regolare la materia tramite *indemnity agreements*.

A mio avviso, dal punto di vista teorico, non è necessario nemmeno in questo caso ricostruire la fattispecie in termini di responsabilità diretta della *component unit*, limitato soggetto di diritto internazionale, e responsabilità indiretta dello Stato federale. Il fatto che la *component unit* inadempiente accetti *international claims* e provveda essa stessa a riparare, non esclude che la medesima operi, ancora una volta ed anche in questo caso, come organo dello Stato come tutto di cui è parte inseparabile, unico responsabile sul piano esterno.

Riguardo l'ipotesi di cui al punto c) (ossia quella della responsabilità esclusiva dello Stato federale), si ricorda, ancora una volta, che è considerato principio generale quello secondo cui gli Stati in quanto soggetti di diritto internazionale sono responsabili per la condotta di tutti i loro organi, comprese le loro articolazioni politico-territoriali; uno Stato è dunque responsabile per ogni fatto illecito internazionale commesso nell'ambito della sua organizzazione effettiva, e non può addurre a giustificazione il pretesto che il fatto sia stato compiuto, in condizioni di autonomia o anche di piena autonomia, dagli organi di una sua *component unit*, che ritenesse godere di un separato *status* in base al diritto internazionale.

Se la controparte estera ritiene dunque responsabile, direttamente ed esclusivamente, lo Stato federale complessivamente considerato, a questo verranno rivolti *international claims*, e nei confronti dello stesso

---

<sup>182</sup> Si vedano in proposito: Luigi Di Marzo, *Component Units of Federal States...*, cit., pp. 170 ss.; J.H.W. Verzijl, *International Law...*, cit., pp. 617 ss.; Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto...*, cit., pp. 364-365.

potranno essere adottate ritorsioni e/o contromisure, che potrebbero in ogni modo colpire anche la *component unit*.

## SEZIONE SECONDA

### IL POTERE ESTERO DELLE *COMPONENT UNITS* NEL DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO. BELGIO E GERMANIA

Sommario: 23. Il potere estero delle Regioni e Comunità belghe. – 24. (segue) La cooperazione verticale. I trattati “misti”. – 25. (segue) La cooperazione orizzontale nelle materie su cui incide un trattato. La coesione delle relazioni internazionali. – 26. Rilevanza dei dati raccolti per la soggettività internazionale. – 27. Il potere estero dei *Länder* tedeschi.

#### 23. Il potere estero delle Regioni e Comunità belghe.

Il riconoscimento del *treaty-making power* alle entità federate del Belgio nelle forme attuali è il risultato del lungo processo che ha trasformato il Belgio da Stato unitario a Stato federale<sup>183</sup>. Dal 1970 si sono susseguite una serie di riforme, che iniziarono con l’istituzione di tre Comunità (Fiamminga, Francofona e Germanofona) e tre Regioni (la Fiamminga, la Vallona e la Regione della capitale Bruxelles). Alle Regioni furono attribuite alcune competenze in campo economico, alle Comunità alcune competenze in campo culturale ed educativo, oltre alla possibilità di cooperare a livello internazionale in questi campi.

Dal 1978 i trattati riguardanti queste materie non richiesero più l’approvazione da parte del governo nazionale, ma dal Consiglio, rispettivamente, o della Comunità francofona o della Comunità fiamminga. Formalmente, però, il potere di concludere trattati rimase prerogativa del Re, ossia del Governo centrale, fino al 1988, quando nel quadro di una terza riforma costituzionale venne riconosciuto alle Comunità e Regioni il potere di concludere trattati nelle materie rientranti nella loro competenza. Detto potere rimase tuttavia lettera morta in mancanza dell’adozione di una legge di attuazione della nuova norma costituzionale. Fu necessario dunque attendere la riforma costituzionale del 1993 e la relativa legge applicativa del novellato art. 68, para. 4, della Costituzione, perché il medesimo potere divenne effettivo.

---

<sup>183</sup> Jan Wouters – Leen De Smet, *The legal position of federal states and their federated entities in international relations – the case of Belgium*, K.U. Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working paper n. 7, June 2001; Francis Delpérée e Marc Verdussen, *L’ordinamento federale belga. L’organizzazione*, in *L’ordinamento federale belga*, raccolta di scritti coordinate da Francis Delpérée, Torino 1996; Giovanni Guiglia, *La forma di governo parlamentare belga*, in Francis Delpérée, *L’ordinamento federale belga*, cit.; Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, 1999, cit., pp. 41-48.

Circa il rapporto fra le competenze interne e quelle esterne venne seguito il principio dello stretto parallelismo (*in foro interno, in foro externo*).

Secondo l'art. 167 della Costituzione belga ("Il Re dirige le relazioni internazionali, salvaguardando le competenze delle Comunità e delle Regioni...") la gestione delle relazioni internazionali è formalmente affidata al Re, ma senza pregiudizio alla capacità di Comunità e Regioni di impegnarsi nella cooperazione internazionale, con possibilità di stipulare trattati nelle materie attribuite alla loro competenza dalla Costituzione.

L'aspetto particolarmente innovativo della riforma consiste proprio nella ripartizione interna dello *ius tractati* tra le distinte entità territoriali che costituiscono lo Stato federale belga.

Se è vero che il Re (di fatto il Governo federale) "dirige le relazioni internazionali" e "conclude i trattati" (par. 2 dell'art. 167 cit.), e questa formula si riferisce chiaramente al classico riparto delle competenze tra i distinti organi federali (Capo dello Stato, Governo e Parlamento), è altrettanto vero che le Comunità e le Regioni possono assumere l'iniziativa di aprire negoziati con Stati terzi, quando l'oggetto del negoziato rientra nell'ambito delle materie che sono state attribuite alla loro competenza esclusiva. Prescindendo ora dal potere del Re (ossia del Governo federale) di sospendere i negoziati o l'esecuzione dei trattati conclusi dalle Comunità e dalle Regioni, è importante sottolineare che il negoziato, la parafatura e la firma dei trattati che rientrano nelle competenze delle Comunità e delle Regioni spettano ai rispettivi Governi e non al Re. La conclusione dei trattati è anch'essa ripartita tra le distinte entità territoriali dello Stato: il Re (con il consenso del Governo federale) e gli Esecutivi delle Comunità e delle Regioni ratificano, aderiscono ed eventualmente denunciano i trattati secondo le rispettive sfere di competenza esclusiva; le Camere federali o i Consigli delle Comunità e delle Regioni, secondo le loro competenze, accordano l'assenso ai relativi trattati, che altrimenti non producono effetto.

Il principio *in foro interno, in foro externo* implica l'obbligo per il Governo federale belga di astenersi dalla stipulazione di trattati incidenti su materie ricadenti nella competenza esclusiva delle entità federate. La Costituzione belga è su questo punto fra le più avanzate al mondo: anche se nella maggioranza degli Stati federali è attribuito agli Stati membri il potere di concludere trattati, tale potere è nella maggior parte dei casi ristretto a limitate materie, soggetto allo stringente controllo delle autorità federali, o affidato ad un procedimento cooperativo con le stesse autorità.

Molto spesso i trattati incidono su materie che non rientrano rigorosamente nella sfera di competenza esclusiva di un'unica autorità, per cui non è possibile, e nemmeno auspicabile, un'applicazione assoluta del principio *in foro interno, in foro externo*. Sono dunque essenziali forme di cooperazione verticale (fra Governo centrale e Stati federati) e orizzontale (fra Stati membri).



24. (segue) La cooperazione verticale. I trattati “misti”.

Per i trattati che non concernono in modo esclusivo le materie che rientrano nella competenza delle Comunità o delle Regioni (ma coinvolgono anche “materie federali”), detti trattati “misti”, l’art. 167, par. 4, della Costituzione belga ha fatto rinvio ad una legge speciale, approvata il 5 maggio 1993, che ha previsto la stipula di un accordo di cooperazione tra lo Stato e le citate entità territoriali onde stabilire le modalità per la loro conclusione. In Belgio la cooperazione verticale nelle materie oggetto di trattati internazionali è stata dunque regolata dall’accordo dell’8 marzo 1994 fra lo Stato federale, le Comunità e le Regioni sulle procedure da seguire per la conclusione di trattati “misti”. Le principali linee di detto accordo possono essere riassunte come segue. L’iniziativa per l’inizio dei negoziati volti alla conclusione di un trattato “misto” può essere intrapresa sia dal Governo federale che dalle Regioni o Comunità. In ogni caso deve essere informata la Conferenza interministeriale sulla politica estera che, se tutte le parti acconsentono ad iniziare i negoziati, decide circa la natura “mista” del trattato e determina la composizione della delegazione belga. L’effettiva conduzione dei negoziati è coordinata e diretta dal Ministro federale degli affari esteri, ma tutti i rappresentanti delle autorità coinvolte partecipano ai negoziati su un piano di parità. Una volta che l’accordo è raggiunto, il trattato “misto” è sottoscritto dal Ministro federale degli affari esteri (o da un suo rappresentante) e dal Ministro nominato dal Governo della Comunità (o delle Comunità) o Regione (o Regioni) interessate (o da un suo rappresentante). Come per i trattati conclusi unicamente dai Governi federale, di una Comunità, o di una Regione, i trattati “misti” entrano in vigore dopo l’approvazione da parte degli organi rappresentativi parlamentari interessati, ossia la Camera federale del Parlamento e, in considerazione delle competenze per materia, il Consiglio della Comunità e/o della Regione interessata.

Il principio della firma congiunta stabilito dall’accordo di cooperazione non fu però accettato dalle organizzazioni internazionali e dagli altri firmatari dei trattati. Per questo la Conferenza interministeriale sulla politica estera approvò la possibilità di una firma unica, a condizione che venisse posta o a nome di tutte le *component units* coinvolte, o a nome del Re del Belgio ma con riferimento a tutte le entità coinvolte. Sono state accettate anche firme apposte nel solo nome del Re del Belgio, con o senza riferimento esplicito delle Comunità e/o Regioni interessate dal trattato.

Ogni Comunità o Regione è libera di partecipare o meno ai negoziati per la conclusione di un trattato. In quest’ultimo caso, se le altre parti portano avanti ugualmente le trattative e pervengono ad un accordo, la *component unit* che non abbia preso parte ai negoziati rimane libera di sottoscrivere (non emendare) il testo finale del trattato. Se essa non firma, il Governo federale renderà edotta la controparte straniera che il trattato non potrà avere efficacia su ogni parte del territorio nazionale e, se nonostante ciò il trattato viene concluso, formulerà una riserva (clausola federale) in tal senso.

Dopo che tutte le assemblee parlamentari abbiano prestato il loro assenso, il testo dell'accordo è sottoposto dal Ministro degli affari esteri al Re per la firma, ed è poi pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Belgio (*Moniteur belge* o Gazzetta di Stato belga) e registrato a norma dell'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite.

Tutti i trattati "misti" possono essere denunciati dal Re, su iniziativa delle autorità federali o di una Comunità o Regione, purché tutte le parti coinvolte dal trattato manifestino il loro consenso alla denuncia in sede di Conferenza interministeriale sulla politica estera.

25. (segue) Cooperazione orizzontale nelle materie su cui incide un trattato. La coesione delle relazioni internazionali.

L'accordo di cooperazione dell'8 marzo 1994 nulla dice sulla cooperazione orizzontale e si ritiene che si applichi solo ai trattati riguardanti materie con nello stesso tempo elementi di competenza federale e regionale e/o delle Comunità. I trattati il cui carattere misto consista nella sua incidenza su materie di competenza da un lato delle Comunità, e dall'altro delle Regioni, non rientrano nel campo di applicazione dell'accordo del 1994. Il problema può essere risolto tramite la conclusione di un separato accordo di cooperazione tra le Comunità e le Regioni. In assenza di questo, i trattati che richiedono il consenso e la firma da parte delle tre Comunità e/o Regioni, in teoria necessiterebbero distinte ratifiche per ciascuna delle entità coinvolte.

Considerato che nel caso belga le competenze in campo internazionale sono suddivise fra numerose autorità, si paventa il rischio della perdita di coerenza nella gestione degli affari esteri. Per prevenire tale rischio il legislatore costituzionale belga ha creato alcuni meccanismi di coordinamento. Prima di tutto la Costituzione conferisce al Re (ossia in pratica al Governo federale) il controllo su gli affari esteri. Anche se il Governo federale non può interferire nelle competenze delle Regioni e Comunità, esso ha a propria disposizione non pochi strumenti per garantire che la politica estera del Belgio non si svolga in maniera scoordinata, frammentaria e contraddittoria, fra cui la sospensione cautelare del *treaty-making process*, la sospensione dell'esecuzione di un trattato e la conclusione di accordi di cooperazione.

Secondo l'art. 81 della legge speciale sulla riforma costituzionale dell'8 agosto 1980, le autorità delle entità federate devono informare il Re della loro intenzione di iniziare negoziati per un trattato, oltre che di tutte le successive azioni che intendano compiere con riguardo alla conclusione di un trattato. Entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione, il Consiglio dei ministri federale può notificare le sue obiezioni al trattato alla Conferenza interministeriale sulla politica estera; la notifica sospende provvisoriamente il *treaty-making process*. La Conferenza deve decidere secondo *consensus* entro 30 giorni. Se il *consensus* non è raggiunto, la sospensione temporanea ha termine, a meno che non sia confermata da un decreto reale, previa delibera del Consiglio dei Ministri. Questo può opporsi al trattato per i seguenti quattro motivi: a) l'altra parte del trattato non è riconosciuta dal Belgio; b) il Belgio non intrattiene relazioni

diplomatiche con l'altra parte; c) le relazioni fra il Belgio e l'altra parte del trattato sono interrotte o seriamente compromesse; d) il trattato porterebbe alla violazione di obblighi internazionali da parte del Belgio. Sulla base dei motivi di cui ai punti c) e d) può essere sospesa anche l'esecuzione dei trattati federali (con possibili problemi sul piano internazionale alla luce del principio *pacta sunt servanda*); queste sospensioni sono comunque solo temporanee e destinate a terminare quando la loro ragione venga meno. Le Regioni e le Province possono ricorrere al Consiglio di Stato per ottenere l'annullamento della decisione governativa di sospensione del *treaty-making process*. In questo caso la conclusione del trattato è possibile solo dopo l'annullamento della decisione governativa. Il maggior vantaggio di questo meccanismo, che può comportare però enormi ritardi, è che il governo federale può decretare la sospensione prima che il trattato venga in essere e dunque che un danno si sia già prodotto.

Esistono anche doveri di informazione sull'intenzione di concludere un trattato a carico del Governo federale, che è tenuto, di sua iniziativa o su richiesta di una Regione o Comunità, ad informare regolarmente gli esecutivi di queste ultime nell'ambito della Conferenza interministeriale sulla politica.

L'art. 143 della Costituzione belga sancisce il principio della lealtà federale. Esso è un concetto che si ispira al principio tedesco del *Bundestreue*, che obbliga le autorità federali e federate a non turbare l'equilibrio dei poteri dello Stato federale nell'esercizio delle loro competenze. Certamente la lealtà federale non può in nessun caso assurgere a criterio di ripartizione delle competenze, e la sua osservanza è controllata da un organo politico, il Comitato di concertazione, e non giudiziario.

L'attuale Costituzione belga (a differenza della precedente Costituzione, che prevedeva che solo certi tipi di trattati fossero soggetti ad approvazione parlamentare) stabilisce all'art. 167 che nessun trattato possa avere alcun effetto se non sia stato approvato dall'assemblea legislativa competente. A livello federale ciò implica l'approvazione sia da parte della Camera che del Senato; a livello regionale l'approvazione dal Consiglio della Comunità o Regione interessata. I trattati "misti" devono essere approvati dalle assemblee legislative di ciascuna entità territoriale coinvolta.

L'attribuzione di competenze esterne a numerose differenti autorità comporta il rischio che queste agiscano *ultra vires*. Si tratta dunque di verificare quali conseguenze comporti, sul piano interno e su quello internazionale, la conclusione di un trattato da parte del Governo federale belga o del Governo di una Regione o Comunità al di fuori dei limiti della sua competenza. A livello internazionale la soluzione pare data dall'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, in base al quale uno Stato non può invocare le norme del proprio ordinamento interno come giustificazione per la mancata osservanza di un trattato. L'unica eccezione a questa regola è stabilita dall'art. 46 della stessa Convenzione, ed è rappresentata dalla violazione manifesta di norme interne sulla competenza a stipulare di importanza fondamentale.

26. Rilevanza dei dati raccolti per la soggettività internazionale.

Numerosi Stati stranieri hanno concluso trattati con le Regioni e con le Comunità belghe. Dato che lo stesso sistema costituzionale belga proibisce implicitamente al Governo federale di operare nel campo delle competenze delle entità federate, se gli altri Stati intendono concludere un trattato col Belgio riguardante una di queste materie, devono trattare con la competente autorità federata.

Da tutto ciò è stata rilevata la complessità del sistema ed il rischio di compromettere l'unitarietà e la coesione delle relazioni internazionali del Belgio; è stata tratta la conclusione che le Comunità e le Regioni belghe possano concludere trattati come soggetti autonomi, o meglio indipendenti; si è arrivati sino al ritenere che le Comunità e le Regioni belghe danno l'impressione di essere Stati sovrani, così aprendo la strada verso la secessione.

Queste conclusioni non sono, almeno in parte, accoglibili; da scartare è in ogni modo l'affermazione dell'indipendenza e della sovranità in capo alle Regioni e alle Comunità. Anzitutto, per ciò che concerne il tema della sovranità dello Stato, è solo lo Stato federale che ha il diritto di decidere se e con che estensione permettere alle entità federate di intrattenere relazioni internazionali. Inoltre, anche se il sistema belga delle relazioni internazionali sembra più tendere verso quello di una Confederazione anziché di uno Stato federale, al momento non si è arrivati alla costituzione di due Stati indipendenti Fiammingo e Vallone. Nonostante le entità federate soddisfino i requisiti del territorio delimitato, di una popolazione stanziata su di esso, e di un governo con larghi poteri legislativi ed esecutivi, esse non possono considerarsi Stati perché non sono ordinamenti originari, indipendenti e sovrani nel senso inteso dal diritto internazionale. Si osserva anche che il *treaty-making power* delle Regioni e Comunità è parziale, e limitato alle materie previste dalla Costituzione, per cui si può legittimamente obiettare che esse abbiano piena capacità di entrare in relazione con altri Stati; il Re inoltre (ossia il Governo federale) mantiene pur sempre il potere di sospendere i negoziati o l'esecuzione dei trattati conclusi dalle Comunità o dalle Regioni, e, in caso di conflitto fra una di queste ultime ed il Governo federale la decisione circa la conclusione di un trattato spetta comunque ad un organo giurisdizionale dello Stato (il Consiglio di Stato). Infine, le entità federate belghe non sono titolari della legittimazione attiva e passiva davanti agli organi giurisdizionali internazionali, né hanno la possibilità di partecipare ad organizzazioni internazionali. Quanto alla loro responsabilità internazionale, si rinvia alle osservazioni presentate nel paragrafo n. 19. Tutto ciò premesso si può concludere che la struttura politica dello Stato belga sia quella di uno Stato federale *sui generis*, in armonia col diritto internazionale contemporaneo che guarda con maggior favore il federalismo (o la *devolution*) rispetto alla secessione.

In ogni modo se, diversamente da quanto sostenuto sopra, si accoglie la teoria della possibilità di una (limitata) soggettività internazionale in capo alle entità politiche federate, sia pure circoscritta alla sfera in cui si manifesti la loro completa autonomia dall'ente superiore, il fatto che nel caso belga le Regioni e le Comunità, nelle materie di loro competenza esclusiva, possono assumere l'iniziativa di aprire negoziati con Stati esteri e condurre i negoziati stessi, fino alla firma ed alla ratifica degli eventuali accordi che vengano raggiunti, potrebbe essere prova della, sia pur circoscritta e limitata, indipendenza raggiunta nei confronti della Federazione, e dunque di una parziale soggettività internazionale.

Anche in quest'ordine di idee ed allargando lo sguardo ad altri casi di diritto costituzionale comparato, come quelli tedesco, statunitense o canadese, è in ogni modo difficile trovare casi in cui Stati membri di un'Unione federale possano essere considerati soggetti di diritto internazionale. Ciò in quanto perché gli enti in questione assurgano a tale qualifica è necessario che partecipino direttamente, ed in condizioni di effettiva autonomia rispetto all'autorità federale, alla vita di relazione internazionale, divenendo di conseguenza destinatari di regole internazionali generali e particolari. E ciò non è sostenibile finché rimangono agli organi dello Stato federale poteri di blocco, di controllo e sostitutivi nei confronti degli Stati membri, e finché gli organi dello Stato federale mantengono il potere di ampliare, restringere o addirittura sopprimere la sfera di autonomia degli Stati membri.

## 27. Il potere estero dei *Länder* tedeschi.

Si considerino preliminarmente alcuni principi e regole contenute nella Legge Fondamentale della Repubblica federale tedesca del 1949 (*Grundgesetz*), il cui testo è ancora oggi vigente ed ha conservato pressoché inalterata la sua struttura, sia per ciò che concerne la forma di governo che per l'assetto federale dello Stato.

La Legge Fondamentale, che rappresenta la Costituzione tedesca, è una Costituzione democratico-sociale, federale, rigida e lunga.

Tramite il procedimento di revisione costituzionale non si può derogare ad una serie di limiti o principi previsti esplicitamente dall'art. 79, III comma, e cioè non si può modificare la struttura federale dello Stato, limitare l'attribuzione ai *Länder* della funzione legislativa, e mutare i principi fondamentali sanciti dagli artt. 1 e 20 (dignità della persona umana, diritti inviolabili ed inalienabili dell'uomo, modello di Stato democratico-sociale, sovranità popolare, principi di costituzionalità e legalità, diritto di resistenza contro tentativi di sopprimere l'ordinamento vigente).

Il sistema delle fonti è ordinato gerarchicamente come segue: Legge Fondamentale (e leggi di modifica espressa della stessa), al vertice della scala gerarchica e vincolante la legge ordinaria; Costituzioni dei *Länder*; diritto internazionale consuetudinario; legislazione del Parlamento federale, che si suddivide in esclusiva, concorrente e di cornice, e prevale sul diritto dei *Länder*; decreti legislativi del Governo federale su delega del Parlamento federale; legislazione dei singoli *Länder*, ai quali spetta la

potestà legislativa nelle materie che la Costituzione non ha attribuito al Parlamento federale (il criterio residuale opera dunque a favore degli Stati membri: solo i poteri espressamente enumerati nella Legge Fondamentale spettano al *Bund*); normazione secondaria, emanata dall'Esecutivo federale o dai singoli Stati membri, a cui spetta in generale l'esecuzione del diritto federale. Il Parlamento tedesco (*Bund*) ha struttura bicamerale ed è formato dal *Bundestag* (o Dieta federale o Camera bassa), organo rappresentativo eletto dal popolo tedesco, e dal *Bundesrat* (o Consiglio federale), organo che rappresenta i *Länder*, i quali nominano i membri che lo compongono<sup>184</sup>.

Il Capo dello Stato è un organo *super partes* con poteri limitati, volti a garantire il corretto funzionamento del sistema; il Cancelliere è il capo del Governo, nomina e revoca i ministri, ed è nominato da parte del *Bundestag*; esiste un Giudice costituzionale (*Bundesverfassungsgericht* o Tribunale costituzionale federale).

Il federalismo tedesco è di tipo cooperativo ed amministrativo (nel senso che l'esecuzione della legislazione federale è demandata agli organi amministrativi dei *Länder*). Per ciò che concerne il riparto delle competenze legislative, l'art. 70 prevede che “i *Länder* hanno diritto di legiferare nella misura in cui la presente Legge Fondamentale non riservi alla Federazione le competenze legislative”. Al *Bund* spetta in alcune materie la potestà legislativa esclusiva; altre materie sono attribuite alla legislazione concorrente, nel senso che i *Länder* possono esercitare la potestà legislativa solo fintantoché il *Bund* non decida a sua volta, per garantire istanze unitarie (condizioni di vita equivalenti nel territorio federale, unità giuridica o economica nell'interesse generale) di intervenire; per altre materie ancora spetta al *Bund* l'emanazione di leggi cornice con i principi fondamentali ed ai *Länder* la normativa di dettaglio (come avviene in Italia per la c.d. legislazione concorrente)<sup>185</sup>.

Fra le materie di legislazione esclusiva della Federazione sono espressamente indicati nell'art. 73 gli “affari esteri”. Tuttavia, sulla scia della Costituzione imperiale del 1871 e di quella della Repubblica di Weimar, la Legge Fondamentale non ha trasferito interamente le competenze in materia di potere estero alla Federazione. L'art. 32, che non fu mai modificato dalla sua adozione nel 1949, prevede infatti quanto segue: “La gestione delle relazioni con gli Stati esteri compete alla Federazione (comma I). Prima della stipulazione di un trattato concernente questioni particolari di un Land, occorre consultare tempestivamente il Land interessato (comma II). Nei limiti della propria competenza legislativa i *Länder* possono stipulare trattati con gli Stati esteri col consenso del Governo federale (comma III)”. L'intenzione del Costituente era dunque quella di accentuare la qualità di Stati dei *Länder*

---

<sup>184</sup> Si vedano in proposito: Federico Furlan, “La Repubblica Federale Tedesca”, in AAVV, *Costituzioni comparate*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 118-120; Pier Giorgio Luciferi, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, 4, *Il sistema tedesco*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 28-32.

<sup>185</sup> Si vedano in proposito: Federico Furlan, “La Repubblica Federale Tedesca”, cit., pp. 38-39; Pier Giorgio Luciferi, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 39 ss.; Peter Häberle, “Germania”, in AAVV, *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2001, p. 326.

e di investirli del potere di intrattenere proprie relazioni internazionali con Stati esteri. L'estensione del potere di concludere trattati è dunque determinata dai limiti dei poteri legislativi dei *Länder*; tuttavia, in base ad una tradizione costituzionale, è stato riconosciuto il *treaty-making power* ai *Länder* anche nei campi in cui hanno poteri amministrativi e giudiziari.

Sin dal momento successivo all'entrata in vigore della Legge Fondamentale ci si è chiesti in dottrina se l'art. 32 garantisca ai *Länder* il diritto esclusivo di concludere trattati internazionali nelle materie che rientrano nella loro competenza legislativa, amministrativa o giudiziaria, o se permanga anche in detti ambiti un parallelo, generale ed omnicomprensivo *treaty-making power* della Federazione, fondato sul comma I dell'art. 32<sup>186</sup>. La maggior parte degli autori si è pronunciata in quest'ultimo senso, ma in senso contrario è stato sostenuto che, nell'ambito in cui i *Länder* hanno secondo il diritto interno poteri legislativi o amministrativi esclusivi, la Federazione non potrebbe concludere trattati internazionali: ciò in quanto la regola principale espressa nell'art. 30 sulla divisione delle competenze fra *Länder* e Federazione, che prevede appunto una clausola residuale a favore dei *Länder*, si applicherebbe anche alle relazioni esterne<sup>187</sup>. Anche per ciò che concerne la questione dell'implementazione dei trattati, in particolare di quelli *non self-executing*, si è discusso in passato in dottrina se i *Länder*, nelle materie di loro competenza legislativa, avessero anche il potere di implementare con atti legislativi i trattati eventualmente conclusi dalla Federazione, o al contrario se quest'ultima, oltre ad essere titolare del potere di concludere trattati internazionali nelle materie di competenza esclusiva dei *Länder*, avesse anche il potere di implementarli in via legislativa<sup>188</sup>.

In ogni modo, da quarant'anni la prassi inerente alla conclusione e all'implementazione dei trattati ha seguito le regole stabilite dall'accordo fra il Governo federale e i Governi dei *Länder* sottoscritto a Lindau nel 1957 (*Lindauer Abkommen*). Con detto accordo, la cui natura giuridica è tuttora controversa, le Parti hanno raggiunto una sorta di compromesso e fissato una pratica procedura che è stata seguita fino ad oggi: da una parte i *Länder* hanno acconsentito che la Federazione fosse legittimata a

---

<sup>186</sup> Si veda in proposito: Bardo Fassbender, "The Weight of Tradition and the Challenger of Political, Economic and Legal Convergence: the status of the German Länder in International and European Law", in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p. 345. Si veda anche: Alessandro Truini, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa*, I, CEDAM, Padova, 2003, pp. 209-212.

<sup>187</sup> Ivi, pp. 345-346. Si veda anche: Jan Wouters and Leen De Smet, *The Legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations – The Case of Belgium*, June 2001, p. 9, rep. in [www.law.kuleuven.it](http://www.law.kuleuven.it). Gli autori da ultimo citati ricordano i tre orientamenti dottrinali, precedenti all'accordo di Lindau, circa la questione se il Governo federale tedesco potesse concludere trattati internazionali incidenti su materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dei *Länder*. Secondo la c.d. scuola federalista in dette materie il *treaty-making power* degli Stati membri avrebbe dovuto essere esclusivo; secondo la teoria c.d. centralista il Governo federale avrebbe nelle stesse materie conservato il potere di concludere accordi; secondo una terza teoria la risposta sarebbe dipesa dalla natura del trattato che, se di natura politica, sarebbe rientrato comunque nella competenza esclusiva della Federazione.

<sup>188</sup> Ivi, p. 346.

concludere trattati internazionali anche nelle materie di competenza esclusiva di quelli; d'altra parte la Federazione ha promesso di concludere detti trattati solo con la previa ed esplicita approvazione dei *Länder*; nel caso in cui un trattato incida su interessi fondamentali degli Stati membri, pur non rientrando nella loro competenza esclusiva, il Governo federale si è impegnato ad informarli e consultarli prima della conclusione del trattato. Anche sul versante dell'implementazione in via legislativa dei trattati, con l'accordo di *Lindau* si è concordato che, se un trattato (*non self-executing*) fosse stato concluso dalla Federazione con l'approvazione dei *Länder*, questi ultimi avrebbero emanato le necessarie disposizioni legislative<sup>189</sup>.

Se, come già visto, l'art. 32 prevede che gli Stati membri possono concludere accordi con Stati esteri solo "con il consenso del Governo federale", è ovviamente lasciato impregiudicato il diritto dei *Länder*, in quanto persone giuridiche secondo il diritto pubblico interno, di concludere accordi o contratti con *component units* o Stati stranieri che non siano regolati dal diritto internazionale pubblico ma, ad esempio, dal diritto internazionale privato tedesco o da una legge privata straniera<sup>190</sup>. I *Länder*, fra l'altro, ricorrono molto spesso e preferibilmente a questi strumenti per gestire le attività che compiono all'estero<sup>191</sup>.

E' stato rilevato inoltre che nella prassi più recente i *Länder*, più che concludere trattati internazionali ricorrendo all'art. 32, hanno sottoscritto con Stati esteri o *component units* di Stati esteri strumenti denominati "Dichiarazioni politiche", "Dichiarazioni congiunte", o in altri modi simili, nei quali spesso la parti hanno sottolineato esplicitamente il loro carattere giuridicamente non vincolante. Quali strumenti che rilevarebbero solo nel campo della politica, essi non sono dunque in genere sottoposti dagli Stati membri all'approvazione del Governo centrale, evitando così il controllo su una eventuale violazione dei limiti del loro *treaty-making power*<sup>192</sup>.

In conclusione si può affermare, come sostenuto da Francesco Palermo, che i *Länder* tedeschi sono certamente titolari di un *treaty-making power* costituzionalmente garantito, ma pur sempre sottoposto al controllo ed al coordinamento, sia esso preventivo o successivo, da parte degli organi centrali. Il fatto che in Germania il concetto di politica estera sia inteso in senso ampio, fino ad abbracciare materie, come quella culturale, ricadenti anche negli ambiti di competenza degli Stati membri, riduce sensibilmente gli spazi di autonomia di questi ultimi. Per questo i *Länder* hanno preferito trasferire alla Federazione sostanzialmente tutto il loro *treaty-making power* al fine di poter partecipare all'esercizio del potere estero della Federazione stessa, o attraverso il *Bundesrat* nelle materie di competenza federale, o tramite la Conferenza permanente, prevista dall'accordo di *Lindau*, per le materie di competenza degli Stati membri<sup>193</sup>. Infine, come è proprio del sistema federale tedesco, tutti i

---

<sup>189</sup> Ivi, pp. 346-347.

<sup>190</sup> Ivi, p. 348.

<sup>191</sup> Si veda in proposito: Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, CEDAM, Padova, 1999, p. 33.

<sup>192</sup> Bardo Fassbender, opera cit., p. 350.

<sup>193</sup> Francesco Palermo, *Il potere estero delle Regioni*, cit., pp. 31-32.



rapporti fra i diversi livelli di governo sono improntati al principio di cooperazione, che si traduce quasi molto spesso nella creazione di organismi a composizione mista<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> Ivi, p. 33.



## CAPITOLO TERZO

### LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Sommario: 28. Introduzione sulla riforma del Titolo quinto della Costituzione. – 29. La potestà legislativa concorrente: i “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni”. – 30. Attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali. Il significato della “politica estera” di cui all’art. 117, comma II lettera a), della Costituzione. Le Materie trasversali. – 31. Brevi cenni sul limite degli obblighi internazionali di cui all’art. 117 comma 1 della Costituzione. – 32. La partecipazione delle Regioni alla formazione della volontà dello Stato impegnativa a livello internazionale. – 33. Stato regionale e Stato federale. Principali teorie. – 34. (segue) Insufficienza dei criteri di distinzione tra Stato federale e Stato regionale. – 35. (segue) La Repubblica italiana come Stato politicamente decentrato su base territoriale.

#### 28. Introduzione alla riforma del Titolo V della Costituzione

La riforma del Titolo V della Costituzione, attuata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha introdotto una nuova distribuzione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative di cui agli articoli 117 e 118 della Carta fondamentale. La novità più saliente, concernente le competenze legislative, consiste nel ribaltamento del criterio dell’enumerazione delle competenze: ora lo Stato è Ente a competenze enumerate o tassative, e le Regioni sono Enti a competenze generali o residuali. Prima della riforma del 2001 le Regioni ordinarie erano titolari di due tipi di potestà legislativa: a) quella concorrente o ripartita, nelle materie elencate nell’art. 117 della Costituzione, I comma, vecchio testo, da esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali riservati alle leggi dello Stato (c.d. leggi cornice); tutte le materie che non risultavano comprese nell’elenco di cui all’art. 117 erano attribuite alla competenza generale dello Stato; b) quella integrativo-attuativa di leggi statali, di cui all’art. 117, II comma, rimasta sostanzialmente inutilizzata, che lo Stato poteva demandare alle Regioni. Le Regioni speciali, oltre ai due tipi di potestà legislativa previsti per le Regioni ordinarie, godevano anche della potestà legislativa esclusiva (o assoluta o primaria) in alcune materie indicate negli Statuti, adottati con legge costituzionale.

Nel nuovo articolo 117, con una tecnica tipica delle Costituzioni federali, vi sono due elenchi di materie: nel primo, di cui al comma II, sono indicate le materie affidate alla legislazione esclusiva dello Stato; nel secondo, di cui al comma III, sono indicate le materie affidate alla legislazione concorrente; spetta infine, come previsto dal comma IV, “alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. Non sono più

previsti espressamente nella Costituzione i limiti alla potestà legislativa regionale dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni.

L'art. 114 della Costituzione, I comma, nuovo testo, prevede ora che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". E' stato sostenuto in dottrina<sup>195</sup> che la riforma del 2001 è caratterizzata da una serie di principi guida, ossia quello di equiordinazione, quello di sussidiarietà e quello di leale collaborazione, fra loro strettamente correlati. Quanto al primo, è certamente vero che Regioni, Province e Comuni sono ora, assieme allo Stato ed alle Città metropolitane, parti costitutive della Repubblica, ma non si può tuttavia sostenere che tutte le componenti della Repubblica siano parificate, tra loro e nei rapporti con lo Stato-persona. Una presunta parificazione viene infatti già smentita dal II comma dello stesso art. 114 ove solo gli Enti substatali sono definiti autonomi, lasciando intendere che lo Stato sia qualcosa di più che un Ente semplicemente "autonomo". Oltre al fatto che le materie riservate allo Stato hanno un'importanza notevolmente maggiore di quelle di competenza, esclusiva o concorrente, delle Regioni, molte sono le norme che prevedono o presuppongono la posizione di preminenza dello Stato ed il condizionamento da parte dello stesso nei confronti degli altri Enti territoriali. Si considerino, ad esempio: la competenza statale a determinare i principi fondamentali per le materie di legislazione concorrente e, per tutte le materie, a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma II, lettera m)); la competenza statale a determinare le norme di procedura attinenti all'esecuzione ed attuazione, da parte delle Regioni, degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, e i relativi poteri sostitutivi in caso di inadempienza; il potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120, comma II, della Costituzione; il potere di scioglimento dei Consigli regionali e di rimozione dei Presidenti delle Giunte, che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, di cui all'art. 126, I comma. Non è possibile inoltre sostenere neanche una parificazione fra le Regioni e gli altri Enti territoriali, in quanto, da un lato, solo le prime sono dotate di competenze legislative o possono adire la Corte costituzionale e, dall'altro, solo le competenze delle Regioni sono descritte direttamente nella Costituzione, a differenza di quelle degli altri Enti territoriali che sono loro attribuite da leggi ordinarie dello Stato o delle Regioni<sup>196</sup>.

Secondo il principio di sussidiarietà - ora previsto espressamente nell'art. 118, I comma, della Costituzione, e nell'art. 120, II comma, ed elevato dal trattato di Maastricht a principio fondamentale dell'Unione europea (art. 3 b, attualmente art. 5) - anche lo Stato è una parte della Repubblica, che viene dopo i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, volutamente messi in quest'ordine: la Repubblica è un soggetto che si costruisce partendo dal basso (Comuni), e non dall'alto (Stato). In base a detto principio le funzioni pubbliche devono essere

---

<sup>195</sup> Raffaele Bifulco, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 26 ss.

<sup>196</sup> Adele Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2003, pp. 170-172.

svolte dagli Enti più vicini ai cittadini, e quindi più periferici, a patto che questi Enti possano svolgere dette funzioni in maniera efficace ed efficiente. Non ci sono dubbi che il principio di sussidiarietà eserciti un ruolo chiave in relazione alla distribuzione delle nuove funzioni amministrative, che sono attribuite dall'art. 118, comma I, della Costituzione, ai Comuni, salvo che per assicurarne il loro esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Non è invece pacifico che il principio di sussidiarietà si applichi anche alla funzione legislativa che, in quanto ispirata al principio della separazione, si sostiene in dottrina escluderebbe la possibilità (fra l'altro non prevista da alcuna norma) che una materia passi dall'ambito di competenza della Regione a quello dello Stato<sup>197</sup>. Per questo è stata criticata l'argomentazione svolta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003, in base alla quale il principio di sussidiarietà, pur a determinate condizioni, potrebbe applicarsi anche alla funzione legislativa.

Le disposizioni introdotte con la riforma costituzionale del 2001 vanno interpretate tenuto conto dell'esigenza della necessaria ricerca di un equilibrio fra le istanze unitarie ed autonomistiche: quando la lettera di una disposizione conduce a privilegiare le seconde, occorre tener presente il possibile ricorso a strumenti di compenso dell'unità, e viceversa, secondo la logica del bilanciamento e della composizione fra unità ed autonomia che è sintetizzata nell'art. 5 della Costituzione. In questo senso, nel campo delle relazioni internazionali emergono con particolare vigore le esigenze unitarie facenti capo allo Stato<sup>198</sup>. Dopo la riforma non è più la legge regionale, ma quella statale, la fonte a competenza specializzata: come regola generale dovrebbero dunque essere le competenze facenti capo a quest'ultima ad essere oggetto di stretta interpretazione<sup>199</sup>. L'azione dello Stato dovrebbe dunque, sul piano del diritto interno, almeno nell'ipotesi normale, limitarsi alla sfera di competenze ad esso positivamente attribuita dalla Costituzione; ogni altra attività innominata dovrebbe rientrare invece nella sfera di competenza delle Regioni (per ciò che riguarda l'attività normativa) o dei Comuni (per ciò che riguarda l'attività amministrativa). Dubbi sono in ogni modo stati sollevati in dottrina<sup>200</sup> che tale regola si applichi anche nel campo delle relazioni internazionali, ove la regola, secondo la tradizione, sarebbe quella della riserva allo Stato, in un primo tempo assoluta, poi andata via via relativizzandosi con la previsione di eccezioni a vantaggio delle Regioni. Queste ultime sarebbero dunque titolari di un "potere estero" solo nei casi tassativamente indicati nella Costituzione.

Fra le nuove disposizioni costituzionali introdotte con la riforma del 2001 le seguenti rivestono particolare importanza ai nostri fini. In primo luogo il I comma dell'art. 117, che così prevede: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione,

---

<sup>197</sup> Raffaele Bifulco, *Le Regioni*, cit., pp. 34-37.

<sup>198</sup> Antonio Ruggeri, "Riforma del Titolo V e potere estero delle Regioni", in *Dir. soc.*, 2003, pp. 5-7.

<sup>199</sup> Adele Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione...*, cit., p. 90.

<sup>200</sup> Antonio Ruggeri, "Riforma del Titolo V...", cit., pp. 7 ss.

nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Il II comma del medesimo articolo attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato, fra l'altro, "politica estera e rapporti internazionali dello Stato, [e] rapporti dello Stato con l'Unione europea" (lettera a)) e, ancora, la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lettera m)); il III comma inserisce fra le materie di legislazione concorrente, fra l'altro, i "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" e il "commercio con l'estero". Il comma V prevede quanto segue: "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalle leggi dello Stato, che disciplinano le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Il IX ed ultimo comma del medesimo art. 117 prevede che "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato". Si consideri anche il II comma dell'art. 120, che prevede quanto segue: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni in caso di mancato rispetto di norme di trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

29. La potestà legislativa concorrente: "I rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni".

L'art. 117, comma III, della Costituzione, attribuisce alla potestà legislativa concorrente i "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni", oltre al "commercio con l'estero" e ad altre materie suscettibili di avere implicazioni internazionali.

Ci si è chiesti dunque in dottrina se la citata previsione dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea" implichi il trasferimento della disciplina interna di qualsiasi materia regionale alla potestà legislativa concorrente. Il problema si porrebbe in particolare per le materie residuali delle Regioni che, per il solo fatto di essere oggetto di relazioni internazionali, sul piano interno verrebbero degradate, quanto alla loro disciplina e anche se limitatamente alle implicazioni normative derivanti da dette relazioni, alla potestà legislativa concorrente. Tale conclusione non è in ogni modo sostenibile, in quanto: a) sembra confondere tra le "relazioni internazionali" in sé considerate, che sono comunque oggetto di potestà concorrente, con l'attuazione normativa degli impegni assunti,

che avrà luogo secondo la disciplina riguardante le materie di potestà residuale (o piena) o concorrente, con i limiti propri di ciascuna di esse (in questo modo, fra l'altro, si specifica il significato del V comma dell'art. 117, secondo cui le Regioni sono chiamate a dare attuazione agli accordi internazionali e agli atti dell'Unione europea "nelle materie di propria competenza", intendendosi in base ai limiti di competenza propri di ciascuna materia); b) le Regioni, per il solo fatto di intrattenere relazioni internazionali, ridurrebbero l'area della loro competenza esclusiva a vantaggio di quella concorrente (cosa che non si verificherebbe nel caso non intrattenessero dette relazioni internazionali).<sup>201</sup>

I principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato nella "materia" di legislazione concorrente "rapporti internazionali delle Regioni" di cui all'art. 117, comma III, potrebbero, almeno in parte, sovrapporsi o confondersi con i "casi e le forme" (disciplinati da leggi dello Stato) della conclusione di accordi e intese da parte delle Regioni, di cui al comma IX del medesimo articolo. Si potrebbe infatti sostenere che i "principi fondamentali" coincidano con i "casi e le forme" dell'attività internazionale di cui al citato comma IX, ovvero sostenere che anche detta attività, al momento del suo formarsi, debba aver luogo in modo ripartito, in quanto parte costitutiva dei "rapporti internazionali" di cui al comma III.

Il problema può essere risolto sul piano teorico se si considera che le intese, ed ipoteticamente anche gli accordi, possono essere conclusi dalle Regioni sia in forma espressa, ossia con l'osservanza del procedimento di cui all'articolo 6 della legge n. 131 del 2003, che in forma tacita, ossia quando la volontà risulta da fatti concludenti, cioè da un comportamento che non è direttamente volto a manifestare una volontà ma è incompatibile con una volontà diversa<sup>202</sup>.

Su questa premessa, si può assumere che la locuzione "rapporti internazionali delle Regioni" si riferisca solamente a quelle attività di rilievo internazionale, svolte dalle Regioni con controparti estere, che non diano luogo ad una fusione di volontà che si esprima in un'intesa o in un accordo conclusi formalmente, in forma scritta e con l'osservanza del procedimento previsto dalla legge da ultimo citata. Possono rientrare fra queste attività quelle di studio, informazione, partecipazione a convegni, contatti di reciproca conoscenza, contatti con le comunità di connazionali all'estero, promozione all'estero degli interessi culturali delle Regioni, partecipazione a fiere o esposizioni, ecc.; e anche attività promozionali, miranti a favorire in genere lo sviluppo economico, sociale e culturale degli Enti territoriali, qualora non siano contemplate formalmente da un atto bilaterale (intesa o accordo)<sup>203</sup>.

In questi termini, la riserva alla competenza esclusiva della legge dello Stato riguarda solo i casi e le forme in ordine alla conclusione in forma espressa di accordi e intese ex art. 117, comma IX, Cost., ed art. 6

---

<sup>201</sup> Ivi, pp. 12 ss.

<sup>202</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1977, p. 280.

<sup>203</sup> Paolo Modica de Mohac, *Il potere estero delle Regioni*, Quaderni dell'Assemblea Regionale Siciliana, reperito nel sito: [www.regione.sicilia.it](http://www.regione.sicilia.it).

della legge n. 131 del 2003, e non tutte le altre attività internazionali che costituiscono invece oggetto di un'intesa, o di un accordo, conclusi in forma tacita che, rientrando nella potestà concorrente, saranno disciplinate dalla legislazione di dettaglio regionale, che dovrà rispettare i principi fondamentali che le leggi dello Stato sono abilitate ad emanare. Questi ultimi, secondo l'indirizzo generale della Corte, che ritengo applicabile anche al caso in esame, possono essere ricavati non solo da disposizioni di leggi statali nuove, ed appositamente emanate a tale scopo, ma, specie nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, anche dalla legislazione statale già in vigore<sup>204</sup>. Questi principi potrebbero oggi essere ricondotti, anche alla luce del principio di leale cooperazione, all'obbligo in capo alle Regioni di informativa del Governo ed al potere di blocco da parte di quest'ultimo: sostanzialmente la stessa disciplina prevista dall'art. 6 della legge n. 131 del 2003 con riguardo alle intese.

Solo in questo modo si riesce ad attribuire un autonomo significato precettivo, sia pur circoscritto, alla "materia" dei "rapporti internazionali delle Regioni"<sup>205</sup>.

Sono infatti da scartare le altre due ipotesi che possono essere avanzate per individuare a quale fonte compete disciplinare il compimento di quelle attività di rilievo internazionale delle Regioni che non diano luogo ad intese, o comunque ad atti bilaterali o anche multilaterali: a) che la loro disciplina sia rimessa totalmente alla legge statale, abilitata a regolare l'esercizio di ogni attività di rilievo internazionale delle Regioni, oltre ai "casi" ed alle "forme" di cui all'art. 117, comma IX; b) che la loro disciplina sia attribuita alla potestà legislativa residuale delle Regioni. In entrambe le ipotesi da ultimo citate infatti, si ripete, la "materia" dei "rapporti internazionali delle Regioni" finirebbe con l'essere assorbita o nella potestà residuale delle Regioni, o nella competenza esclusiva dello Stato in materia di potere estero regionale<sup>206</sup>.

30. Attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali. Il significato della "politica estera" di cui all'art. 117, comma II, lettera a) della Costituzione. Le materie trasversali.

Gli accordi di cui le Regioni provvedono all'attuazione ed esecuzione ex art. 117, V comma, non sono soltanto quelli cui si riferisce il IX comma: è evidente in questo caso che la Regione la quale ha il potere di concludere un accordo debba essere anche rivestita del potere di darvi attuazione in sede interna; deve ritenersi che il V comma si riferisca piuttosto all'attuazione in via legislativa da parte delle Regioni degli accordi internazionali stipulati dallo Stato nell'ambito sia delle materie di

---

<sup>204</sup> Vincenzo Antonelli, "Amministrazione pubblica e unità della Repubblica", in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Alessandra Pioggia e Luciano Randelli, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 60-61.

<sup>205</sup> Si vedano in questo senso: Marco Olivetti, "Il potere estero delle Regioni", in *La politica estera delle Regioni*, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 31-32; Antonio Ruggeri, "La riforma del Titolo V...", cit., pp. 12 ss.

<sup>206</sup> Marco Olivetti, "Il potere estero...", cit., pp. 31 ss.



legislazione concorrente di cui al III comma che delle materie di competenza residuale delle Regioni di cui al IV comma.

Sussiste anche su queste ultime materie di potestà esclusiva regionale pur sempre la possibilità per lo Stato di concludere accordi internazionali, dato che la “politica estera”, attribuita (assieme ai rapporti internazionali) dall’art. 117, II comma, lettera a) alla legislazione esclusiva dello Stato, possiede una particolarmente ampia capacità di espansione suscettibile di investire ogni settore secondo la valutazione discrezionale degli organi preposti all’esercizio delle relazioni esterne. Tutto ciò non deve comunque portare allo schiacciamento sistematico delle autonomie.

Come già accennato, nell’interpretazione ed applicazione delle norme costituzionali, e in primo luogo di quelle del Titolo V e della relativa disciplina di attuazione, va ricercata una equilibrata e dinamica composizione tra il principio di autonomia, elevato al rango di principio organizzatore di tutto l’ordinamento repubblicano, ed il principio di unità. Quest’ultimo non solo vieta, come è ovvio, lo smembramento della Repubblica in più Stati indipendenti o la secessione di una parte del suo territorio e della sua popolazione volta a dar vita ad un nuovo Stato, ma trova espressione in una serie di strumenti finalizzati al soddisfacimento delle istanze ed esigenze unitarie. Queste non sono certo venute meno con la riforma del 2001 e la scomparsa del limite degli interessi nazionali, ma sono ora affidate per il loro soddisfacimento a nuove tecniche di garanzia, fra le quali vanno annoverati: i principi fondamentali inerenti alle materie concorrenti, le competenze esclusive dello Stato, l’obbligo del rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali e comunitari, i poteri sostitutivi del Governo, la determinazione statale delle norme di coordinamento della finanza pubblica, ecc. Nell’ambito dell’ordinamento generale della Repubblica italiana allo Stato (inteso come Stato-persona) è riservata la peculiare funzione di preservare la tenuta unitaria dell’ordinamento<sup>207</sup>.

La Corte costituzionale, di pari passo con l’elaborazione dottrinale, ha a tale scopo individuato la categoria delle c.d. “materie trasversali”, partendo dalla constatazione che non tutti gli ambiti materiali individuati dall’art. 117, comma II (e dunque attribuiti alla legislazione esclusiva statale), possono configurarsi come materie in senso stretto. Ve ne sono alcuni infatti che presentano una connotazione trasversale, intesa come idoneità ad attraversare e coinvolgere più materie (in punto astratto di diritto, qualsiasi materia, concorrente o residuale che sia)<sup>208</sup>. Fra le materie “trasversali” vanno ricomprese: “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono

---

<sup>207</sup> Si vedano in proposito: Vincenzo Antonelli, “Amministrazione pubblica...”, cit., p. 59; Giampaolo Gerbasì, “I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto”, in AAVV, *Il “nuovo” ordinamento regionale – Competenze e diritti*, a cura di Silvio Gambino, Giuffrè, Milano, 2003, p. 70; Silvio Gambino, “Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell’ottica comparatistica”, in AAVV, *Il nuovo ordinamento regionale – Competenze e diritti*, a cura di Silvio Gambino, Giuffrè, Milano, 2003, p. 83.

<sup>208</sup> Si vedano in proposito: Paolo Cavaleri, *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 2006, pp. 123-124.

essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma II, lett. m)); la “tutela dell’ambiente” e dei “beni culturali” (lett. s)); la “tutela della concorrenza” (lett. e)); la materia penale (lett. l)).

Riguardo alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti...”, il settore relativo è individuato non in base al criterio teleologico ma oggettivo (le prestazioni, limitatamente ai loro livelli essenziali); dunque “la trasversalità delle competenze deriva dal fatto che i diritti, cui si riferiscono le prestazioni, non costituiscono una materia separata, ma si presentano piuttosto come figure giuridiche distribuite in svariati ambiti dell’esperienza umana. Di qui la necessità che la competenza in tema di livelli essenziali segua i diritti di riferimento in qualsiasi materia regionale essi emergano, sia essa di competenza concorrente che di competenza residuale”<sup>209</sup>. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è affidata alla competenza esclusiva dello Stato ed è, allo stesso tempo, oggetto di riserva di legge; è anche considerata espressamente come uno dei casi nei quali il Governo può esercitare i poteri sostitutivi di cui all’art. 120, comma II, della Costituzione.

In dottrina<sup>210</sup> è stato sostenuto che anche la politica estera e quella comunitaria dello Stato sono state solo nominalmente configurate come “materie” nel nuovo Titolo V. La “politica estera e i rapporti internazionali e con l’Unione europea dello Stato”, attribuiti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, pur menzionati come “materie” nell’art. 117, “solo in parte... si può asserire che... definiscano ambiti di disciplina autonomi rispetto a quelli evocati dalle altre materie dell’art. 117. Le fattispecie in esse rientranti sono di norma riconducibili anche a materie oggetto di distinta menzione nello stesso art. 117, con la conseguenza che la politica estera e i rapporti internazionali e con l’Unione europea sono in qualche modo materie trasversali”<sup>211</sup>.

31. Brevi cenni sul limite degli obblighi internazionali di cui all’art. 117, comma I, della Costituzione.

Sinteticamente le posizioni dottrinali possono essere ricondotte a due filoni. Secondo la dottrina maggioritaria l’art. 117, I comma, ha introdotto una garanzia costituzionale di portata generale dell’osservanza degli obblighi internazionali e comunitari, con la conseguenza che un eventuale conflitto fra detti obblighi e norme legislative interne, statali o regionali, comporta l’illegittimità costituzionale di quest’ultime. Secondo altri, ed in primo luogo per Cannizzaro, tale impostazione va rifiutata sulla base delle seguenti considerazioni: a) la collocazione della disposizione nel quadro costituzionale, ossia nel Titolo V della Parte seconda intitolato “Le Regioni, le Province, i Comuni”: sarebbe alquanto singolare che una norma che rivoluziona il rapporto fra norme interne e internazionali sia collocata in un titolo inerente a regolare i rapporti fra gli enti territoriali; b) l’assenza di vincoli così estesi per la funzione

---

<sup>209</sup> Adele Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione...*, cit., p. 203.

<sup>210</sup> Marco Olivetti, “Il potere estero...”, cit., pp. 25 ss.

<sup>211</sup> Ivi, p. 26.

legislativa a favore degli obblighi internazionali negli altri ordinamenti contemporanei; c) il fatto che tramite l'assunzione di obblighi sul piano internazionale da parte del solo esecutivo (o volendo anche di un singolo ministro) questo potrebbe vincolare la funzione legislativa, anche, al limite, senza l'osservanza dei limiti procedurali interni sulla competenza a stipulare, purchè la validità di quegli obblighi sia affermata sul piano internazionale; d) si altererebbe la funzione del giudizio di legittimità costituzionale, che si estenderebbe a tutti i casi di possibile conflitto fra accordi internazionali e leggi interne, con conseguente sovraccarico dell'attività della Corte<sup>212</sup>.

Si ritiene dunque che l'art. 117, I comma, debba essere interpretato secondo le particolari finalità della riforma, rivolta ad incidere solo sui rapporti tra ente statale ed enti decentrati, e non a mutare radicalmente l'assetto dei rapporti fra l'ordinamento interno e gli obblighi internazionali. In conclusione la norma dovrebbe essere interpretata come rivolta "a bilanciare il sistema di ripartizione delle competenze e ad evitare che la distribuzione della potestà legislativa fra Stato e Regioni possa comportare l'impossibilità pratica di osservare gli obblighi internazionali"<sup>213</sup>; dato che non vi è perfetta corrispondenza fra le competenze interne ed esterne di Stato e Regioni un ente potrebbe trovarsi nell'impossibilità di onerare i propri impegni in conseguenza dell'esercizio delle competenze legislative dell'altro. Premesso che sia lo Stato che le Regioni sono abilitati ad assumere obblighi internazionali, la norma in questione avrebbe la funzione di stabilire che l'assunzione di detti obblighi da parte dell'uno costituisca un limite di legittimità per l'esercizio di competenze normative interne da parte delle altre, e viceversa<sup>214</sup>.

Tale impostazione non è tuttavia condivisa dalla dottrina maggioritaria, che esclude che la norma in esame si occupi solo della delimitazione delle competenze fra Stato e Regioni. In particolare, il Conforti afferma che "le norme internazionali pretendono di essere osservate, ma si disinteressano del come, e da quali organi, la loro osservanza sia assicurata. Da questo punto di vista il rispetto degli obblighi internazionali non avrebbe dunque alcun senso"<sup>215</sup>. L'Autore da ultimo citato prosegue poi criticando anche l'affermazione in base alla quale, considerato che sia lo Stato che le Regioni possono concludere accordi internazionali, la norma di cui all'art. 117, I comma, starebbe a significare che lo Stato sia tenuto a rispettare gli obblighi assunti dalle Regioni e viceversa. Non avrebbe infatti alcuna logica che il legislatore statale fosse tenuto al rispetto dei trattati stipulati dalle Regioni ma non quelli di cui esso stesso autorizzi la ratifica o che siano stipulati, nei limiti delle sue competenze, dal Governo<sup>216</sup>.

---

<sup>212</sup> Enzo Cannizzaro, "La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali", in *Riv. dir. int.*, 2001, pp. 924 ss.

<sup>213</sup> Ivi, p. 928.

<sup>214</sup> Ivi, p. 931.

<sup>215</sup> Benedetto Conforti, "Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari", in *Foro it.*, 2002, col. 231.

<sup>216</sup> *Ibidem*.

Se prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, i rapporti fra le norme pattizie immesse nell'ordinamento interno e le norme di altre leggi ordinarie erano regolate dai criteri inerenti ai rapporti fra norme di pari rango (ossia i principi in base ai quali la legge posteriore abroga l'antecedente e la legge speciale, *ratione personarum* o *ratione materiae*, prevale sulla legge comune), ora il I comma dell'art. 117 prevede espressamente che la legislazione statale deve esercitarsi "nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali". Si tratta quindi di verificare quale sia il rango acquisito nell'ordinamento interno dalle leggi che contengono norme di adattamento agli accordi internazionali, e in particolare quello delle norme introdotte tramite ordine di esecuzione.

Dal punto di vista del diritto interno, dunque, è oggi sancita la preminenza degli obblighi internazionali, anche derivanti da accordi, sulle leggi ordinarie. In caso di incompatibilità con detti obblighi queste ultime possono considerarsi viziato di illegittimità costituzionale per violazione indiretta dell'art. 117, I comma, e quindi essere impugnate davanti al Giudice delle leggi. In ogni modo il ricorso alla Corte dovrebbe avere carattere eccezionale, dovendo la prevalenza delle norme dei trattati su quelle legislative interne, anche posteriori, essere attuata anzitutto sul piano interpretativo, vuoi ricorrendo alla presunzione di conformità del diritto interno al diritto internazionale, vuoi considerando il trattato come diritto speciale *ratione materiae*, vuoi infine ricorrendo al principio di carattere interpretativo c.d. della specialità dei trattati (in base al quale una legge prevale su un trattato, una volta introdotto nell'ordinamento interno, solo se si dimostri una chiara indicazione della volontà del legislatore di contravvenire al trattato stesso)<sup>217</sup>.

In conseguenza dell'art. 117, I comma, le norme di esecuzione degli accordi internazionali possono essere quindi considerate norme interposte in un eventuale giudizio di costituzionalità di leggi con queste contrastanti o, se si preferisce, le relative leggi di esecuzione possono qualificarsi come fonti atipiche intermedie, caratterizzate da una resistenza rafforzata all'abrogazione rispetto a quella delle comuni leggi ordinarie (statali o regionali). In virtù della riforma, comunque, le norme di esecuzione di accordi internazionali non acquistano rango costituzionale per cui restano soggette al controllo di costituzionalità da parte della Corte, che potrà verificarne la compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o con i diritti inalienabili della persona umana.

Questa è stata sostanzialmente la posizione che è stata assunta dalla Corte costituzionale con le recenti sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Con la prima sentenza la Corte ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi I e II, del decreto legge n. 333 del 1992 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992), sollevata con riferimento all'art. 117, I comma, della Costituzione,

---

<sup>217</sup> Si vedano in proposito: Tullio Treves, *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 691-698; Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, pp. 320-324.

dichiarandola fondata. La questione si incentrava sul presunto contrasto fra la norma censurata e l'art. 1 del I Protocollo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950, cui è stata data esecuzione con la legge n. 848 del 1955, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

La Corte ha escluso in primo luogo che l'art. 117, I comma, sia da considerare operante soltanto nell'ambito dei rapporti fra lo Stato e le Regioni. Ha poi precisato che le norme CEDU sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non comportano il potere dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto; le norme CEDU non sono infatti assimilabili alle norme comunitarie e con riguardo ad esse non è individuabile alcuna limitazione di sovranità nazionale ex art. 11 della Costituzione, né le medesime rientrano nella sfera di applicazione del successivo art. 10, che dispone l'adattamento automatico dell'ordinamento italiano solo nei confronti delle norme di diritto internazionale consuetudinario. La struttura dell'art. 117, I comma, è simile a quella di altre norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme - di rango intermedio tra la Costituzione e la legge ordinaria, qualificate comunemente in dottrina quali "norme interposte" -, "destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere". Così il parametro costituito dall'art. 117, I comma, diventa concretamente operativo solo se viene determinato quali siano gli "obblighi internazionali" che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Nel caso di specie il parametro viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, così come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, dovendo essere conformi alla Costituzione e dovendo, in ipotesi, in caso contrario, essere dichiarate dalla Corte costituzionale inidonee ad integrare il parametro ed espunte dall'ordinamento giuridico italiano. Lo scrutinio di legittimità costituzionale deve dunque essere condotto in modo da verificare: a) se effettivamente vi sia contrasto non risolvibile in via interpretativa tra la norma censurata e le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte europea ed assunte come fonti integratrici del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, I comma, della Costituzione; b) se le norme della CEDU invocate come integrazione del parametro, nell'interpretazione ad esse data dalla medesima Corte, siano compatibili con l'ordinamento costituzionale italiano. Avendo nel caso di specie il Giudice delle leggi verificato il contrasto della norma censurata con l'art. 1 del I Protocollo della CEDU, e non avendo rilevato profili di incompatibilità tra detto art. 1, quale interpretato dalla Corte di Strasburgo, e l'ordinamento costituzionale italiano, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, commi I e II, del decreto legge n. 333 del 1992.

Sostanzialmente con le stesse argomentazioni la Corte costituzionale ha dichiarato, con la successiva sentenza n. 349 del 2007, l'illegittimità

costituzionale dell'art. 5-bis, comma VII-bis, del decreto legge n. 333 del 1992, per contrasto con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, e dunque violazione dell'art. 117, I comma, della Costituzione.

32. La partecipazione delle Regioni alla formazione della volontà dello Stato da esprimere a livello internazionale.

Il nuovo art. 117 della Costituzione, al comma V, prevede un coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nella fase c.d. ascendente unicamente per ciò che concerne la formazione degli atti normativi comunitari (*“Le Regioni... partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari...”*). Nessuna forma di partecipazione a favore delle Regioni è prevista, a livello costituzionale, nel procedimento di formazione della volontà dello Stato che sarà manifestata a livello internazionale. Ciò non significa che tale partecipazione sia vietata, potendo il legislatore statale, ordinario e costituzionale, prevedere forme di partecipazione delle Regioni (forme che avranno per lo più carattere consultivo), nelle materie di competenza regionale o nei casi in cui vengano in gioco interessi localizzabili nel territorio di una o più Regioni. La Costituzione non esclude a priori questa possibilità e non è sufficientemente precisa, anche dopo la riforma del 2001, riguardo la determinazione delle modalità del processo di formazione della volontà dello Stato da esprimere a livello internazionale.

La Carta fondamentale prevede la necessità di una legge di autorizzazione alla ratifica per certi trattati; l'inammissibilità del referendum abrogativo nei confronti di questo tipo di legge; la possibilità per le Regioni, entro stretti limiti, di concludere accordi ed intese; l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della politica estera e dei rapporti internazionali e con l'Unione europea dello Stato, e l'attribuzione alla potestà legislativa concorrente dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni. I casi di partecipazione delle Regioni alla formazione dell'indirizzo politico nazionale sono, in generale, particolarmente limitati: potere di iniziativa legislativa (art. 121, II comma) e referendaria (artt. 75, I comma, e 138, II comma), oltre alla partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica. Maggiori, ma pur sempre limitate, sono le forme (cui si è già accennato) di partecipazione regionale previste in alcuni Statuti speciali: quello della Regione Friuli-Venezia Giulia all'art. 47, II comma, prescrive la consultazione regionale nella fase di elaborazione di trattati commerciali di interesse regionale o locale; lo Statuto della Regione Sardegna, all'art. 47, comma II, prescrive la partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle sedute del Consiglio dei ministri riguardanti questioni di “interesse regionale”, e solo in caso di disaccordo il deferimento della decisione al Consiglio dei ministri. Non è possibile in ogni modo dedurre dalle norme citate l'esistenza di un principio generale in base al quale tutte le Regioni abbiano il diritto di partecipare alla gestione del potere estero dello Stato in tutti i casi in cui siano coinvolte

materie di competenza regionale<sup>218</sup>. Da oltre vent'anni si è sostenuto che in quanto lo Stato mantiene il potere di stipulare trattati internazionali nelle materie di competenza concorrente, ed anche esclusiva, delle Regioni, sarebbe auspicabile, specie in quest'ultimo ambito, che venisse prevista una qualche forma di coinvolgimento delle Regioni stesse, a carattere quanto meno consultivo. In particolare sarebbe opportuna una consultazione regionale preventiva nel caso in cui lo Stato intenda compiere particolari scelte di politica estera, coinvolgenti interessi e materie di competenza regionale, e ciò già prima dell'inizio dei negoziati da parte del Governo, o quantomeno prima che intervenga la ratifica di un trattato<sup>219</sup>. La partecipazione regionale non dovrebbe logicamente spingersi fino al punto da spogliare gli organi centrali della gestione della politica estera e dei rapporti internazionali dello Stato, con conseguente pregiudizio delle esigenze e degli interessi unitari di tutta la Repubblica italiana.

E' stato affermato in dottrina<sup>220</sup> che ove fosse previsto un ruolo delle Regioni nella fase ascendente, questo potrebbe risultare in gran parte pregiudicato ove la soluzione di eventuali contrasti fra le Regioni stesse ed il Governo fosse rimessa alla decisione discrezionale di quest'ultimo. Sarebbe auspicabile quindi, secondo la dottrina citata, un meccanismo di cooperazione che assicuri anche *“una presenza attiva del Parlamento in modo che questi – prima ancora di concedere l'eventuale autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale ex art. 80 Cost. – svolga un ruolo determinante di indirizzo politico nei riguardi del Governo come delle Regioni”*. Anche se è stato riconosciuto il potere delle Regioni di dare attuazione ed esecuzione ai trattati internazionali espressamente nella Costituzione, nessuna saldatura in senso cooperativo fra fase ascendente e discendente è stata realizzata, non essendo stata prevista alcuna garanzia di partecipazione delle Regioni alla formazione della volontà dello Stato da manifestarsi sul piano internazionale, con conseguente inesistenza di un obbligo di cooperazione del Governo con le Regioni in politica estera, salvo ritenere che un tale obbligo possa considerarsi implicito nel principio di leale collaborazione.

L'istanza, portata avanti dalle Regioni da decenni, di poter incidere sul processo di formazione della volontà statale in politica estera, ha avuto una risposta, da ultimo, nell'art. 5 della legge n. 131 del 2003, ma, si ripete, unicamente in materia comunitaria.

Un'opera di consultazione, informazione, raccordo e concertazione fra lo Stato e le Regioni, con riguardo alle materie e alle attività politico-amministrative di competenza quest'ultime, è prevista in seno alla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni, su argomenti che investono in via generale la materia regionale. La Conferenza è stata istituita con d.P.C.M. del 12 ottobre 1983, e disciplinata organicamente con la legge n. 400 del 1988.

---

<sup>218</sup> Francesco Salerno, “La partecipazione regionale al potere estero nell'evoluzione costituzionale”, in *Rivista di diritto internazionale*, 1982, p. 513.

<sup>219</sup> Ivi, p. 527.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

### 33. Stato regionale e Stato federale. Principali teorie.

All'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione si è riproposta la questione, basata sul criterio con cui gli apparati statali di governo - intesi in senso lato, con riferimento allo "Stato-apparato" o "Stato-organizzazione", nell'accezione già vista - si collocano e si distribuiscono nel territorio nazionale, se la Repubblica italiana sia ascrivibile all'uno o all'altro dei supposti modelli di Stato federale o di Stato regionale.

Si ritiene comunemente, dal punto di vista storico e descrittivo, che il modello di Stato regionale si sia sviluppato, a partire dal secondo dopoguerra, in Italia, Spagna e Portogallo, Stati accomunati da una forte tradizione centralista, che si sono poi suddivisi in nuove entità territoriali autonome. Il primo esempio di forma di Stato regionale viene comunque fatto risalire alla Costituzione spagnola del 1931, e in tempi recenti si è assistito ad un pur blando processo di regionalizzazione nel Regno Unito, con la *devolution* di alcune potestà legislative al Galles ed alla Scozia<sup>221</sup>. L'origine dello Stato c.d. federale e del federalismo nel senso moderno del termine è invece molto più remota nel tempo: essa viene infatti fatta risalire alla Costituzione degli Stati Uniti d'America, il cui modello è stato ampiamente imitato da altri Paesi nel corso del secolo XIX.

Sostanzialmente, dal punto di vista scientifico, le principali teorie e posizioni dei cultori del diritto pubblico comparato e del diritto costituzionale possono ricondursi, sia pure con diverse sfaccettature, alle seguenti: 1) Stato federale, Stato regionale e Stato accentrato sono sottotipi dello Stato unitario, che si differenziano tra loro solo dal punto di vista quantitativo, ossia per il grado di decentramento; 2) Stato federale, Stato regionale e Stato unitario costituiscono tre tipi distinti di stato, che si differenziano per la loro natura, e dunque dal punto di vista qualitativo; 3) esistono solo due tipi di Stato, ossia lo Stato unitario o accentrato e lo Stato politicamente decentrato su base territoriale; all'interno di quest'ultimo tipo di Stato è inutile cercare di operare una distinzione fra Stato federale e Stato regionale, che abbia rilievo dal punto di vista giuridico, dato che gli stessi non sono fra loro qualitativamente diversi.

Qualunque sia la teoria abbracciata, non si può evitare di affrontare la questione dell'esistenza o meno di una differenziazione fra Stato federale e Stato regionale: siano questi ultimi (assieme allo Stato accentrato) sottotipi dello Stato unitario; siano i medesimi (accanto allo Stato unitario) tre tipi distinti di Stato; o siano infine lo Stato federale e quello regionale riconducibili entrambi alla forma di stato politicamente decentrato su base territoriale, contrapposta alla forma di Stato unitario.

Secondo una prima impostazione, lo Stato federale non è altro che un sottotipo dello Stato unitario, e non rappresenta dunque una distinta

---

<sup>221</sup> Si vedano in proposito: Adele Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003, p. 5; Mauro Volpi, "Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto", in: *La riforma delle autonomie locali regionali - Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, a cura di Giancarlo Rolla, G. Giappichelli Editore, Torino, 1995, p. 53.



forma di Stato, stando semmai a designare quegli ordinamenti statali che “attuano al loro interno il più alto grado di decentramento compatibile con la loro unità”. Le conclusioni tratte riguardo gli Stati federali valgono dunque, si ritiene, a maggior ragione per i c.d. Stati regionali<sup>222</sup>. I sostenitori di questa tesi non disconoscono tuttavia le differenze che ricorrono, nell’ambito della categoria generale dello Stato unitario, fra Stato federale e regionale, da un lato, e Stato unitario con mero decentramento amministrativo burocratico o autarchico (sia pure in qualche modo costituzionalmente garantito), dall’altro, ma le differenze riguardano sostanzialmente solo il *quantum* di autonomia<sup>223</sup>. A sostegno della tesi in esame viene invocato anche il pensiero di Hans Kelsen, secondo il quale è solo il grado di decentramento, e dunque un criterio quantitativo, che distingue uno Stato unitario diviso in province autonome (assimilabili alle Regioni, in quanto dotate di potestà legislativa) da uno Stato federale, nel quale le competenze attribuite agli Stati membri sono unicamente più numerose ed importanti<sup>224</sup>.

In base ad una seconda impostazione lo Stato regionale è considerato una forma di Stato intermedia fra lo Stato federale e lo Stato unitario. Ciò in quanto, pur essendo difficile individuare nettamente nella realtà gli elementi caratteristici fondanti la distinzione fra Stato federale e Stato regionale, non si può, si ritiene, ignorare l’esistenza di una differenza

---

<sup>222</sup> Livio Paladin, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1991, pp. 55 e 56.

<sup>223</sup> Adele Anzon, *I poteri delle Regioni...*, cit., p. 24.

<sup>224</sup> Si veda in proposito: Adele Anzon, *I poteri delle Regioni...*, cit., p. 23. Nello stesso senso, almeno in parte, si veda anche: Paolo Cavaleri, *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 2006, p. 14, secondo cui la Repubblica italiana costituisce una forma di Stato unitario e ad alto grado di decentramento, distinta dallo Stato federale, anche se solo dal punto di vista quantitativo (ossia per il minor grado di decentramento). Non sembra tuttavia possibile, secondo l’Autore da ultimo citato, individuare, in base ad un criterio qualitativo, elementi fondamentali che valgano a distinguere lo Stato federale dallo Stato regionale. Piuttosto, si tende a considerare federali quegli Stati, politicamente decentrati su base territoriale, che riconoscano alle *component units*, o Regioni, o Stati membri, una “determinata quantità di poteri autonomi”. Se è certo che non tutti gli Stati membri di Stati federali godano dello stesso grado di autonomia, viene rilevato che, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, è ancora sensibile la distanza fra le Regioni italiane e, ad esempio, gli Stati membri degli USA (da sempre assunti come modello di Stato federale), che hanno poteri più ampi e numerosi, e sono soggetti a vincoli minori.

Si veda in proposito anche: Hans Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, VI Edizione italiana, Etaslibri, 1994, pp. 321 ss, secondo il quale la distinzione tra Stato unitario, Stato federale e Confederazione è essenzialmente una distinzione di tipo quantitativo. Infatti, “nella scala del decentramento, lo Stato federale sta fra lo Stato unitario e l’unione internazionale di Stati. Esso presenta un grado di decentramento che è ancora compatibile con una comunità giuridica costituita dal diritto statale, cioè con uno Stato, ed un grado di accentramento che non è più compatibile con una comunità giuridica internazionale, una comunità cioè costituita dal diritto internazionale”. In quest’ottica, logica conseguenza è che uno Stato con province autonome (ossia, diremo oggi, regionale) si distingua da uno Stato federale solo per il fatto che le materie attribuite alla competenza legislativa degli Stati membri sono più numerose ed importanti rispetto a quelle attribuite alle province autonome. E infine, come è ovvio, lo Stato federale si distingue dalla Confederazione appunto perché il grado di decentramento di quest’ultima è talmente elevato da non essere più compatibile con l’esistenza di uno Stato. Nella Confederazione infatti gli Stati associati conservano piena sovranità e soggettività internazionale e possono recedere liberamente dall’Unione, alla quale delegano compiti in genere limitati alla difesa e alla politica estera comuni.

qualitativa fra le due esperienze<sup>225</sup>. Negli Stati federali, si afferma, gli Stati membri, nell'ambito della loro sfera di competenze, sono in posizione di parità con lo Stato centrale, in quanto godono di potestà di auto-organizzazione costituzionale e possono dunque esprimere un indirizzo politico in virtù di autonomia costituzionale, e non di mera autonomia politica. In ciò si distinguono dagli ordinamenti delle Regioni, che sono subordinati all'ordinamento statale e, sia pur connotati da autonomia legislativa, e dunque politica (cosa che li distingue dagli enti autarchici locali), non godono tuttavia di autonomia costituzionale<sup>226</sup>.

Infine, secondo un'ulteriore impostazione, che a mio avviso appare preferibile, si ritiene che esistano solo (ovviamente, ai nostri fini) due forme di Stato: lo Stato unitario o accentrato, fondato sul decentramento di tipo amministrativo o burocratico, e lo Stato decentrato (o autonomistico), fondato sul decentramento di tipo politico su base territoriale. Lo Stato unitario, inteso in senso stretto, è connotato dal fatto che gli ordinamenti locali sono in posizione di subordinazione e sprovvisti di autonomia politica: i loro poteri possono manifestarsi solo a livello amministrativo, tradursi dunque nell'emanazione di atti amministrativi, ed esprimere al massimo un indirizzo politico-amministrativo, non invece un indirizzo autenticamente politico. Nello Stato unitario il decentramento si esprime solo attraverso uffici statali periferici o enti autarchici<sup>227</sup> privi di potestà legislativa (e che dunque non partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico dello Stato), i cui poteri amministrativi e regolamentari possono essere ampliati o ridotti a discrezione del legislatore ordinario<sup>228</sup>.

34. (segue) Insufficienza dei criteri di distinzione tra Stato federale e Stato regionale.

Come ha affermato Elazar<sup>229</sup>, i sistemi federali sono compatibili con quasi tutte le forme di governo (intese con riferimento allo Stato-persona, ed ai rapporti intercorrenti tra i c.d. organi costituzionali<sup>230</sup>), ma solamente nell'ambito della forma di Stato democratico-pluralista (negli Stati autoritari e totalitari possono esserci sedicenti o mascherati sistemi federali, ma sono in realtà qualcosa di profondamente diverso). E' in tale contesto, dello Stato democratico e pluralista, politicamente decentrato su base territoriale, che si può inserire il dibattito se lo Stato regionale possa assumere una autonoma rilevanza, come figura giuridica sufficientemente

---

<sup>225</sup> Si vedano in proposito: Beniamino Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2006, p. 29; Giancarlo Rolla, *Le basi del diritto pubblico italiano*, Giappichelli Editore, Torino, 2004, pp. 198-199.

<sup>226</sup> Enrico Spagna Musso, *Diritto regionale*, III Ed., CEDAM, Padova, 1992, pp. 4-5.

<sup>227</sup> L'autarchia è generalmente intesa come capacità di adottare provvedimenti dotati della stessa efficacia (la c.d. esecutorietà) di cui sono dotati i corrispondenti provvedimenti amministrativi statali. Si veda in proposito: T. Martines – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 11.

<sup>228</sup> Mauro Volpi, "Stato federale e Stato regionale...", cit., pp. 56 e 64.

<sup>229</sup> Daniel J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995 (titolo originale: *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, 1987), p. 190.

<sup>230</sup> Livio Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 56 ss.

definita, accanto allo Stato unitario e allo Stato federale<sup>231</sup> (o, volendo, accanto allo Stato federale e allo Stato accentrato, come sottotipi dello Stato unitario, secondo la prima impostazione sopra presa in considerazione).

Si tratta dunque di stabilire se, una volta contrapposti al modello di Stato unitario, Stato regionale e Stato federale siano qualitativamente diversi, o se la loro differenza si esaurisca unicamente sul piano quantitativo, e cioè sul *quantum* di autonomia di cui godano gli enti politici territoriali, che è ritenuta essere maggiore negli Stati federali rispetto a quelli regionali<sup>232</sup>. Alcuni autori<sup>233</sup>, come già accennato, ritengono in proposito che la distinzione fra Stati federali e Stati regionali non si esaurisca solamente nella diversa intensità dell'autonomia e del decentramento, ma investa anche aspetti qualitativi. Anche se è difficile individuare, se non in modo approssimativo, gli elementi caratteristici delle due supposte forme di Stato, viene rilevato dalla dottrina in esame che esistono alcuni caratteri sintomatici dei sistemi federali: enumerazione delle materie di competenza dello Stato centrale e conseguente clausola residuale a favore degli Enti politico-territoriali; bicameralismo differenziato, ove uno dei due rami elettivi del Parlamento è rappresentativo degli Enti politico-territoriali; partecipazione di questi ultimi al procedimento di revisione costituzionale; partecipazione dei medesimi alle fondamentali funzioni nazionali (legislativa, amministrativa e giurisdizionale); esistenza di forme giurisdizionali di tutela dell'autonomia nei confronti di eventuali interventi lesivi ad opera degli organi dello Stato centrale. Detti criteri non sono però sufficienti o decisivi per delineare due categorie di Stato di natura diversa.

Adele Anzon, che ha provveduto ad analizzarli e vagliarli criticamente ad uno ad uno, giunge sostanzialmente a tale conclusione, pur aderendo alla teoria che riconduce Stato federale, regionale e accentrato all'unica categoria omnicomprensiva dello Stato unitario<sup>234</sup>. Il criterio dell'enumerazione tassativa delle competenze statali, e della conseguente attribuzione di tutte le competenze innominate o residuali agli enti politico-territoriali, che sarebbe proprio degli Stati federali, non è sufficiente per distinguere questi ultimi dagli Stati regionali. A parte il fatto che l'enumerazione delle competenze statali può rinvenirsi anche in Costituzioni di Stati, come quello italiano, che vengono tuttora, almeno sul piano descrittivo, considerati regionali, la distribuzione delle competenze tra i due livelli di governo si basa anche su altri criteri che "insieme disegnano un assetto complessivo che non è di mera e netta separazione delle competenze centrali e locali, ma di esercizio in vario modo integrato, con prevalenza più o meno accentuata del potere centrale"<sup>235</sup>. Esistono inoltre Stati sicuramente definiti federali, come Canada, India e Sudafrica, ove la competenza legislativa residuale è attribuita allo Stato federale.

---

<sup>231</sup> Giuseppe Di Genio, *Stato regionale versus Stato federale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 94.

<sup>232</sup> Ivi, p. 95.

<sup>233</sup> Si veda in proposito: Giancarlo Rolla, *Le basi del diritto pubblico italiano*, cit., pp. 198 ss.

<sup>234</sup> Adele Anzon, *I poteri delle Regioni...*, cit., pp. 7 ss.

<sup>235</sup> Ivi, p. 15.

Anche la titolarità del potere giurisdizionale in capo agli Stati membri non può considerarsi tipica degli Stati federali, in quanto molti di essi ne sono privi. Quanto all'esistenza di una seconda Camera partecipante della funzione legislativa federale, ove siano rappresentati gli Stati membri, che in effetti non si riscontra negli Stati regionali, come Italia e Spagna, si rileva che detta seconda Camera non è necessariamente presente (come nel caso belga) e non ha ovunque connotazioni uniformi<sup>236</sup>. Infine, il fatto che sia prevista nella maggior parte delle Costituzioni federali, e non normalmente in quelle regionali, la partecipazione delle entità politico-territoriali al procedimento di revisione costituzionale, non è nemmeno questo elemento sufficiente per affermare la natura diversa degli Stati membri rispetto alle Regioni o a *component units* analoghe. Infatti tale partecipazione, "non solo non è sempre prevista negli Stati federali [come nel caso del Belgio], ed è in molte esperienze non decisiva per l'approvazione della modifica costituzionale, ma comunque non è data mai al singolo Stato, non essendo mai richiesto il consenso unanime delle entità minori, ma è data ad una maggioranza degli Stati o di una Camera rappresentativa degli Stati, che costituiscono così organi di revisione federali e non statali"<sup>237</sup>.

Anche se ci si rifà al pensiero di Elazar, sembra che quelle caratteristiche fondamentali e quei principi operativi ritenuti comuni a tutti i sistemi federali possono, almeno teoricamente, riscontrarsi tanto in uno Stato definito federale che in uno Stato definito regionale, che assieme si contrappongono allo Stato unitario. L'autore da ultimo citato preferisce utilizzare, con riguardo ai sistemi federali, la locuzione *non centralizzazione*, anziché il termine *decentramento*. Quest'ultimo evocerebbe infatti l'esistenza di una autorità centrale che possa decentralizzarsi o ricentralizzarsi a propria discrezione, e dunque una diffusione del potere che, più che un diritto, rappresenti una concessione. In un sistema non centralizzato, invece, la diffusione areale del potere sarebbe talmente radicata da non poter essere legittimamente eliminata se non violando lo spirito e la struttura della Costituzione (noi diremo, della Costituzione materiale)<sup>238</sup>.

Gli elementi imprescindibili per l'esistenza di un sistema federale sono per Elazar i seguenti: 1) l'esistenza di una Costituzione, che indichi in quali termini il potere venga diviso (o condiviso) nel sistema politico, e che non possa essere modificata o alterata se non tramite procedure straordinarie; le comunità costitutive spesso partecipano al procedimento di revisione costituzionale; 2) la non centralizzazione: il potere deve essere diffuso tra un numero di centri dotati di un alto grado di autonomia e capaci di avere una vita politica propria, anche in ipotesi in varia misura

---

<sup>236</sup> I membri della seconda Camera possono, ad esempio, essere eletti direttamente dal corpo elettorale (come si verifica negli USA e in Svizzera), o essere espressione dei Governi dei Lander (come in Germania) o scelti dai Consigli regionali (come in Austria); quanto alla sua composizione, vi sono casi in cui ogni *component unit* esprime lo stesso numero di rappresentanti (come negli USA e in Svizzera), e casi in cui invece si utilizzano criteri che tengono conto delle dimensioni della popolazione e/o dell'ampiezza del territorio dell'ente. Si veda in proposito: Raffaele Bifulco, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 109 ss.

<sup>237</sup> Adele Anzon, *I poteri delle Regioni...*, cit., pp. 20-21.

<sup>238</sup> Daniel J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, cit., pp. 28 ss.

in contrasto con le politiche nazionali, sia pure nell'ambito delle competenze di ciascuno di essi e nel rispetto dei limiti previsti dalla Costituzione; 3) la divisione areale dei poteri, ossia la divisione interna di autorità e potere su base territoriale. Vi sono anche altri importanti elementi dei sistemi federali, oltre ai tre appena citati, ma non sono sempre tutti presenti. Fra questi si annoverano: la presenza di linee di comunicazione diretta tra la popolazione ed i governi, sia centrale che territoriali (che si concreta nella possibilità per la popolazione di eleggere propri rappresentanti presso tutti i livelli di governo); l'attribuzione alle *component units* di una rappresentanza garantita nell'assemblea legislativa federale, o comunque la presenza delle seconde camere parlamentari federali; la capacità delle *component units* di darsi le proprie istituzioni governamentali, e di modificarle unilateralmente, nei limiti e con le forme previste dalla Costituzione (federale)<sup>239</sup>.

35. La Repubblica italiana come Stato politicamente decentrato su base territoriale.

Esula dagli scopi del presente lavoro e richiederebbe troppo spazio discutere se l'attuale ordinamento della Repubblica italiana presenti sostanzialmente i requisiti (sopra solamente abbozzati e semplificati al massimo) considerati imprescindibili da Elazar per l'esistenza di un sistema federale<sup>240</sup>. In ogni modo non si possono però negare alcuni punti fermi. La Repubblica italiana ha una Costituzione scritta e rigida, che distribuisce competenze e funzioni fra i diversi livelli di governo; il riparto delle competenze ha rango costituzionale e sono in proposito previsti meccanismi di giustiziabilità affidati ad un organo giurisdizionale. Il principio di autonomia, costituzionalmente previsto e garantito, ha il ruolo di principio organizzatore di tutto l'ordinamento della Repubblica. Le Regioni sono enti pubblici territoriali a rilevanza costituzionale, rappresentativi delle loro comunità territoriali, con poteri e funzioni proprie e ordinamenti autonomi nei limiti previsti dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali. Hanno autonomia statutaria (potere di auto-organizzazione), e il potere di porre in essere atti normativi (leggi e regolamenti) che concorrono a formare l'ordinamento della Repubblica italiana<sup>241</sup>.

Le Regioni italiane, come soggetti distinti dagli organi dello Stato-persona, sono dotate di autonomia politica, ossia possono darsi un indirizzo politico, che consiste nella possibilità di scelta, sia pure limitatamente a determinati oggetti, dei fini ultimi dell'azione statale

---

<sup>239</sup> Ivi, pp. 128 ss.

<sup>240</sup> In dottrina (Luca Mezzetti, "Il sistema (quasi) federale italiano", in: *La Costituzione delle autonomie*, a cura di Luca Mezzetti, Esselibri –Simon, Napoli, 2004, pp. 30-31) si è, ad esempio, parlato della forma di Stato italiana dopo la riforma costituzionale del 2001 come di un federalismo incompiuto, per il fatto che non si sia modificato il bicameralismo perfetto e paritario, e dunque il Senato della Repubblica non sia stato trasformato in Camera federale di rappresentanza degli interessi delle Regioni. La presenza di detta Camera federale non è però, come si è visto, requisito essenziale per l'esistenza di un sistema federale.

<sup>241</sup> Si veda in proposito: T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 43.

(intesa in senso lato). Possono dunque scegliere i loro fini ed obiettivi dandosi un indirizzo anche, almeno parzialmente, diverso da quello dello Stato, per soddisfare ogni bisogno o interesse che venga avvertito come tale dalla comunità territoriale (ed anche, almeno ora, suscettibile di proiettarsi al di fuori dei confini della Regione e dello stesso Stato). La posizione delle Regioni non può tuttavia definirsi di piena autonomia, se intesa come capacità di perseguire fini politici totalmente diversi e persino contrapposti a quelli dello Stato; in caso contrario si metterebbe a rischio il principio costituzionale di unità ed indivisibilità della Repubblica<sup>242</sup>. Per distinguere l'indirizzo politico statale da quello delle Regioni, oltre a riferirsi al contenuto dell'attività (che, pur consistendo quest'ultimo in ogni caso nel raggiungimento dei fini generali dell'ente, si rileva che solo lo Stato è giuridicamente in grado di darsi carico di qualunque necessità della sua comunità territoriale (c.d. universalità dei fini)), è necessario vagliarne il fondamento: l'attività dello Stato è espressione di sovranità, quella degli enti politici territoriali di autonomia<sup>243</sup>.

Si ricorda, ancora una volta, che l'indirizzo politico non compete invece agli enti locali che, rispetto ai fini ultimi dell'azione statale, si trovano su un piano della mera esecuzione e della subordinazione, e possono (come già visto) esprimere solo un loro indirizzo amministrativo, o politico-amministrativo<sup>244</sup>.

In ogni modo gli Stati membri di Stati federali non sono sovrani, ossia veri e propri Stati, ma solo enti autonomi, al pari delle Regioni italiane, con poteri derivati, limitati e condizionati dall'ordinamento complessivo.<sup>245</sup> I loro ordinamenti non sono originari, ma trovano la loro fonte di legittimazione nella Costituzione federale dello Stato complessivo; allo stesso modo la loro potestà di imperio è derivata dalla Costituzione federale e subordinata a quella sovrana dello Stato federale. Né godono di autonomia costituzionale (ma solo di autonomia costituzionalmente garantita), perché le loro Costituzioni non sono vere Costituzioni, se intese come atto fondativo supremo che trovi se stesso la propria fonte di legittimazione, ma al contrario atti fondati sulla Costituzione federale, che ne stabilisce i limiti inderogabili. Non sono quindi atti molto diversi dagli Statuti delle Regioni italiane o spagnole e, se regolano materie più estese rispetto a questi ultimi, ciò dipende solo da quanto stabilito dalla Costituzione dell'ordinamento complessivo<sup>246</sup>.

---

<sup>242</sup> Ivi, p. 11.

<sup>243</sup> Si vedano in proposito: Livio Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 9-11; Temistocle Martines, "Indirizzo politico", in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè Ed., 1971, p. 169.

<sup>244</sup> Enrico Spagna Musso, *Diritto regionale*, cit., pp. 9-12.

<sup>245</sup> Non è dunque accoglibile la tesi sostenuta in dottrina da Fausto Cuocolo, *Diritto regionale italiano*, UTET, Torino, 1991, p. 21, secondo cui ciò che distingue le Regioni dagli Stati membri è la natura giuridica derivata delle prime a fronte dell'originarietà dei secondi. Infatti, altro è l'originarietà storica, derivante dal fatto che uno Stato federale si sia formato in conseguenza di un patto, consacrato in un Atto fondamentale, fra Stati fino a quel momento sovrani; altro è l'originarietà dal punto di vista giuridico, ossia il non trarre, da parte di uno Stato, la propria legittimazione che da una propria Costituzione (a prescindere dai precedenti storici, che restano da questo punto di vista irrilevanti). Si veda in proposito: Adele Anzon, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 7.

<sup>246</sup> Ivi, pp. 7-14.

Allo Stato federale o Federazione spetta la competenza delle competenze, ad un organo federale il potere di revisione costituzionale anche contro la volontà del singolo Stato membro, ad un Giudice federale risolvere i conflitti inerenti alla ripartizione delle competenze, e agli organi dello Stato federale spetta il potere di interferire negli affari interni degli Stati membri, sia pure nei limiti previsti dalla Costituzione<sup>247</sup>.

Tutto ciò premesso, si rileva che, anche nel caso italiano, è preferibile non addentrarsi nella discussione, sterile e pretestuosa, se ci si trovi dinnanzi ad uno Stato regionale o federale. Quello che conta è invece verificare quale sia la posizione delle Regioni prima e dopo la riforma costituzionale del 2001, quali e di che spessore siano le competenze ad esse attribuite, e come si articolino i rapporti fra autorità centrali ed autorità locali. La distinzione fra Stato regionale e Stato federale può avere dunque solo un valore politico, simbolico, e comunque descrittivo, e non muta la sostanza giuridico-istituzionale di un assetto politico<sup>248</sup>.

Infine, ai fini del diritto internazionale, è irrilevante la distinzione tra Stati membri di Stati federali e Regioni di Stati definiti regionali, o comunque altri tipi di autonomie territoriali. Come per la teoria che appare preferibile, sostenuta da alcuni costituzionalisti, in base alla quale si nega l'esistenza di sostanziali differenze qualitative tra Stato regionale e Stato federale, anche per il diritto internazionale non vi è differenza qualitativa tra rapporti internazionali intrattenuti da Stati federali attraverso gli Stati membri ovvero da Stati definiti regionali attraverso le entità politico-territoriali interne, qualsivoglia denominate<sup>249</sup>. Più che riferirsi a supposti concetti di Stato federale e di Stato regionale, che sono ancora più evanescenti nel campo del diritto internazionale, se non del tutto inesistenti, è opportuno riferirsi in termini più generali agli "Stati politicamente decentrati su base territoriale". Ciò che conta per il diritto delle genti è la distribuzione di fatto delle competenze all'interno di uno Stato, la quale può anche non essere coincidente con l'assetto dei poteri che risulta dalla Costituzione di detto Stato. Ogni Stato ha la libertà di organizzarsi come ritiene opportuno e dunque di distribuire fra i vari organi interni le diverse competenze, fra cui anche quelle relative alle relazioni internazionali.

---

<sup>247</sup> Mauro Volpi, "Stato federale e Stato regionale...", cit., p. 38.

<sup>248</sup> Si veda in proposito: Adele Anzon, *I poteri delle Regioni...*, cit., p. 25.

<sup>249</sup> Si veda in proposito: Fabio Marcelli, "Autonomie territoriali, Unione europea e diritto internazionale", in: *Le Regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, a cura di Fabio Marcelli, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 137-138.





## CAPITOLO QUARTO

### IL “POTERE ESTERO” NELLA LEGGE N. 131 DEL 2003

#### SEZIONE PRIMA

##### IL POTERE ESTERO DELLE REGIONI NELLA LEGGE N. 131 DEL 2003 (LEGGE “LA LOGGIA”). ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI

Sommario: 36. Esecuzione e attuazione degli obblighi internazionali. – 37. Le disposizioni dell’art. 6 della legge n. 131 del 2003 con riguardo alle intese con enti territoriali interni a Stati esteri. – 38. Gli accordi fra Regione e Stato estero secondo l’art. 6 della legge n. 131 del 2003. – 39. Gli accordi delle Regioni come accordi in forma semplificata. Il controllo del Governo. – 40. Tipologia di accordi Regione / Stato estero. – 41. Riflessioni sull’organo regionale competente a stipulare. – 42. Posizione della Corte costituzionale: la sentenza n. 238 del 2004. -

#### 36. Esecuzione e attuazione degli obblighi internazionali.

Il 5 giugno 2003 è stata approvata la legge n. 131, contenente le disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

L’articolo 5 della legge 131/2003 riguarda l’attuazione dell’art. 117, V comma, della Costituzione, per ciò che concerne la partecipazione delle Regioni in materia comunitaria.

L’articolo 6 della medesima legge riguarda l’attuazione dell’art. 117, V e IX comma, della Costituzione, per ciò che concerne l’attività internazionale delle Regioni. Quest’ultimo articolo, al I comma, riguardante l’esecuzione e l’attuazione degli accordi internazionali, e nei commi successivi, ove si riporta agli accordi ed alle intese delle Regioni, si riferisce a “Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”: integra in questo modo l’art. 117 Cost., IX comma, che non fa riferimento, per mera svista, alle Province autonome<sup>250</sup>. La sfera entro la

---

<sup>250</sup> Il legislatore ordinario recepisce fra l’altro, in questo modo, ciò che aveva già affermato più volte la giurisprudenza costituzionale: con la sentenza n. 425 del 1995 la Corte aveva sostenuto che “all’esclusiva competenza, propria degli organi centrali dello Stato, di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato, non si sottraggono le Province dotate di speciale autonomia... Essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle Regioni o delle Province autonome, dall’altro, distinte ma cospiranti, il principio di leale cooperazione comporta l’obbligo per queste ultime di comunicare al Governo le iniziative in programma, con tempestività e completezza di informazioni, in modo da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali”; nello stesso senso si vedano le sentenze n. 204 del 1993, n. 472 del 1992 e n. 179 del 1997. Si veda sul punto anche:

quale l'articolo in esame attribuisce poteri e facoltà è quella delle materie "di propria (delle Regioni e delle Province autonome) competenza legislativa" (I comma), mentre il testo costituzionale si riferiva solamente alle "materie di loro (sempre delle Regioni, ecc.) competenza": ciò sembra comportare una restrizione rispetto alla possibilità di esplicitare il potere estero regionale anche in ambiti di competenza non legislativa (ad es. nel campo della potestà regolamentare delegata dallo Stato ai sensi dell'art. 117 VI co. Cost.<sup>251</sup>), prescindendo in questa sede dal rilievo circa la costituzionalità della restrizione operata dal legislatore ordinario con riguardo alla *ratio* su cui si basa la riforma del Titolo V<sup>252</sup>.

Ritornando al I comma dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003, esso prevede che "le Regioni, ecc., nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi 30 giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni...": detto comma prevede dunque i poteri delle Regioni nella fase c.d. discendente. E' stato rilevato in dottrina<sup>253</sup> che il riferimento alla ratifica è improprio, circoscrivendo il ruolo delle Regioni di esecuzione ed attuazione ai soli accordi internazionali che siano stati conclusi in forma solenne.

E' stato dunque sostenuto in dottrina<sup>254</sup> che nella locuzione di cui al I comma andrebbero ricompresi tutti gli accordi in cui l'Italia si sia obbligata, conclusi sia in forma solenne che semplificata, e che il riferimento alla ratifica si debba giustificare in un altro modo: esso starebbe a significare un ruolo regionale anche nell'esecuzione di accordi per i quali non sia (ancora) intervenuto l'ordine di esecuzione: la norma si riferirebbe proprio agli accordi in forma semplificata, per i quali non sarebbe indispensabile appunto l'ordine di esecuzione. Non è tuttavia necessario ricorrere a tale ragionamento, che rappresenta una forzatura del dato testuale, secondo il quale gli accordi in forma semplificata non dovrebbero essere oggetto di questa attività di esecuzione e attuazione da parte delle Regioni; semmai, come è stato osservato da altra dottrina<sup>255</sup>, si dovrebbe rilevare che una legge di attuazione non può modificare una norma costituzionale, e l'art. 117, comma V, della Costituzione si riferisce semplicemente agli "accordi internazionali". In ogni modo la

---

Francesco Marcelli e Valeria Giammusso, *La legge 5 giugno 2003, n. 131 – commento agli articoli*, Senato della Repubblica, *Quaderni di documentazione*, n. 36, Roma, 2003, p. 163.

<sup>251</sup> Il comma VI dell'art. 117 della Costituzione prevede, fra l'altro, che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, e che la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.

<sup>252</sup> Si veda in proposito: Giampiero Buonomo, "Art. 6 – Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni", p. 132, in *Legge La Loggia – Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, coordinamento di Caterina Cittadino, Maggioli, 2003.

<sup>253</sup> Renzo Dickmann, "Osservazioni in tema di limiti al potere estero delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e della legge La Loggia", in *Osservatorio sul Federalismo e processi di governo* (Rivista telematica, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 12.06.2003.

<sup>254</sup> Giampiero Buonomo, "Art. 6...", cit., pp. 135-136.

<sup>255</sup> Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 256.

Corte costituzionale (sentenza n. 379 del 2004<sup>256</sup>) è intervenuta sul punto stabilendo definitivamente, anche se in modo implicito, che per accordi internazionali dello Stato devono intendersi sia gli accordi ratificati che quelli in forma semplificata.

Con la riforma del Titolo quinto, Parte seconda, della Costituzione e l’emanazione della normativa di attuazione può porsi il quesito se nel nuovo assetto di competenze le Regioni abbiano anche il potere-dovere di provvedere al recepimento interno dell’accordo (adattamento primario), o abbiano soltanto, secondo lo schema tradizionale, il potere-dovere di realizzare l’adattamento secondario, ossia di curare l’esecuzione e l’attuazione dell’accordo, una volta che questo sia già stato immesso nell’ordinamento interno in virtù di un atto dello Stato. In dottrina, anche successivamente alla riforma del 2001, si continua generalmente a ritenere che l’ordinamento interno e quello internazionale siano separati, per cui tutto ciò che si produce nel secondo necessita di essere trasferito nel primo, tramite un procedimento di adattamento<sup>257</sup>. La Costituzione non prevede una procedura specifica di adattamento ai trattati a livello costituzionale, riferendosi l’art. 10, I comma, al diritto internazionale consuetudinario, per cui l’adattamento ai trattati si effettua con atti di adattamento *ad hoc*, che nella maggioranza dei casi assumono la forma dell’ordine di esecuzione. Questo rende possibile un adattamento completo, oltre che un adeguamento costante ed immediato alle variazioni che il trattato subisca sul piano internazionale (riserve, adesioni, modifiche della sfera di applicazione, ecc.); il procedimento *de quo* si dimostra però sufficiente ed idoneo solo ove il trattato abbia carattere *self-executing*, ossia si presenti come immediatamente eseguibile nell’ordinamento interno, senza richiedere alcun successivo intervento di integrazione o completamento da parte del legislatore interno, statale o regionale. Si ricorda inoltre che l’ordine di esecuzione viene emanato di solito contestualmente alla legge di autorizzazione alla ratifica (quando necessaria) e che, nel caso in cui sia necessario un ulteriore intervento del legislatore nazionale per l’attuazione di norme del trattato che non siano, in ipotesi, *self-executing*, si dovrà ricorrere al procedimento ordinario di adattamento. Nel qual caso i due procedimenti risultano complementari rispetto allo stesso trattato<sup>258</sup>.

Ritornando quindi all’esecuzione ed attuazione degli accordi internazionali da parte delle Regioni, l’art. 117, comma V, della Costituzione non dice nulla riguardo al provvedimento di adeguamento. In dottrina<sup>259</sup> si è di recente sostenuto che sarà nella prassi futura che si vedrà se le Regioni provvederanno a recepire nell’ordinamento interno i

---

<sup>256</sup> La sent. della Corte cost. n. 379 del 6.12.2004 è reperibile in *Diritto e giustizia*, 2004, f. 47, p. 32.

<sup>257</sup> Elena Sciso, “I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione”, in AAVV, *Regioni e Autonomie Territoriali nel Diritto Internazionale ed Europeo*, a cura di Luigi Daniele, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p.75 ss.

<sup>258</sup> Girolamo Strozzi, *Regioni e adattamento dell’ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, pp. 48-49.

<sup>259</sup> Elena Sciso, *I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 75-76.

trattati internazionali riguardanti materie di loro competenza (adattamento primario), o se si limiteranno all'attuazione degli stessi una volta che siano stati recepiti da un atto statale (adattamento secondario). La prima ipotesi, ha affermato la dottrina citata, contraddirebbe tutta la prassi precedente, ma non sarebbe da escludersi a priori dopo la riforma del 2001, considerata ora la equiordinazione delle leggi statale e regionale di cui al nuovo art. 117, I comma, della Costituzione<sup>260</sup>, e la scomparsa dal testo dell'art. 114 della Carta fondamentale del limite dell'interesse nazionale, che nel sistema previgente costituiva una limitazione all'esercizio della potestà legislativa delle Regioni<sup>261</sup>. A parere di chi scrive nulla nel sistema costituzionale attuale si oppone a riconoscere alle Regioni il potere di recepire gli accordi internazionali che esse stesse abbiano concluso, per esempio tramite una legge regionale che dia anche pubblicità agli accordi stessi, come previsto dalla legge n. 131 / 2003. E' da ritenersi inoltre non più applicabile, dopo la riforma del 2001, la teoria tradizionale sostenuta ancora da Conforti che ad immettere le norme pattizie, vigenti nell'ordinamento internazionale, nell'ordinamento interno, debbano essere in ogni caso gli organi dello Stato centrale. Non si vede in particolare la necessità, alla luce del nuovo articolo 117, I e V comma, ad es. di un ordine di esecuzione emanato dal Governo, o anche addirittura con legge parlamentare, che si riferisca ad un accordo stipulato da una Regione nelle materie di propria competenza esclusiva. Anche se si considerano, secondo la concezione dominante, gli ordinamenti interno ed internazionale separati, ciò non esclude che siano le Regioni ad operare l'adattamento, anche primario, agli accordi che esse stesse abbiano stipulato. E' infatti questione di diritto interno stabilire quale siano gli organi competenti a dare esecuzione ad un trattato, organi che potrebbero essere nel caso italiano anche le Regioni.

---

<sup>260</sup> Anche se la legge statale e quella regionale sono sottoposte, in base alla disposizione citata, agli stessi limiti, non si può tuttavia a mio avviso parlare di completa equiordinazione, considerate, fra l'altro, la competenza della legge statale a determinare i principi fondamentali per le materie di legislazione concorrente, e le norme di procedura con riguardo, appunto, all'attuazione e all'esecuzione, da parte delle Regioni, degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea.

<sup>261</sup> Prima della riforma del 2001 nella Carta fondamentale erano previsti nei confronti della legge regionale, oltre ad una serie di limiti di legittimità (limite del territorio, delle materie, ecc.), anche un limite di merito: le leggi regionali non potevano essere "in contrasto con l'interesse nazionale o di altre Regioni" (art. 117, I comma, vecchio testo). Mentre una legge regionale che violasse i limiti di legittimità poteva essere impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale, in caso di violazione dei limiti di merito, intesa come contrasto fra l'indirizzo politico perseguito dalla Regione con la sua legge e quello del Governo, questo avrebbe dovuto sottoporre la questione alla decisione delle Camere. Non è mai accaduto che il Governo investisse il Parlamento della violazione da parte delle Regioni di limiti di merito, ma, nei ricorsi alla Corte costituzionale, molto spesso detti limiti finivano per rientrare intrecciati ai limiti di legittimità. Con la riforma del Titolo V è stato eliminato ogni riferimento all'interesse nazionale (oltre che al controllo di merito). Ciò non significa però che l'interesse nazionale sia stato bandito dall'ordinamento italiano, dovendosi ritenere che esso rimanga come limite implicito atto a legittimare gli interventi dello Stato che si rendano necessari per la tutela di esigenze unitarie. Sarà la Corte costituzionale a decidere nei casi concreti se all'intervento dello Stato corrispondano realmente esigenze unitarie e non suscettibili di frazionamento, in base a criteri di ragionevolezza. Si veda a proposito: Bartole – Bin – Falcon – Tosi, *Diritto regionale – dopo le riforme*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 191 ss.

Considerato che nella prassi, per i trattati di cui all'art. 80 della Costituzione (ossia quelli che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi) l'ordine di esecuzione è contenuto nella stessa legge (statale) di autorizzazione alla ratifica, in pratica le Regioni potranno provvedere all'adattamento primario (recepimento dell'atto) solo per gli accordi non rientranti nella previsione dell'articolo da ultimo citato. Ove tuttavia sia intervenuto un ordine di esecuzione con legge statale, non è preclusa alle Regioni la possibilità di emanare leggi di attuazione, nelle materie di loro competenza, in modo particolare per le norme non *self executing*, operando in questo modo l'adattamento secondario. Si ritiene ormai pacificamente, come già visto, che gli accordi ai quali si riferisce l'art. 117, comma V, siano quelli, conclusi dallo Stato, incidenti su materie di competenza regionale; è evidente che le Regioni non possono non avere anche il potere di eseguire gli accordi da esse stesse stipulati<sup>262</sup>.

Perplexità restano per ciò che attiene all'interpretazione dell'ultima parte del comma I, art. 6, legge n. 131 del 2003, che prevede che "in caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni di cui all'art. 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili": a parte il significato della responsabilità delle Regioni verso lo Stato, che è prevista anche nel caso di violazione del comma III, si ritiene in dottrina che, nonostante l'art. 8 della legge in questione, cui il comma I in esame rinvia, si riferisca all'attuazione dell'art. 120 Cost. sul potere sostitutivo, nel caso dell'art. 6 il fondamento del potere sostitutivo resta quello disciplinato dall'art. 117, comma V, la cui terminologia è diversa. Il potere sostitutivo di cui al comma V va ricollegato alle "norme di procedura" di cui alla riserve di legge statale, per cui è dalla loro violazione che può derivare l'intervento sostitutivo dello Stato, da esercitarsi in questo caso (esecuzione o attuazione di accordi internazionali) dallo Stato in via inibitoria nei confronti di atti regionali che venissero adottati in violazione della procedura prevista dal I comma dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003 (omissione della comunicazione o non rispetto dei termini).

Infine, riguardo alle "osservazioni" e ai "criteri" che possono essere formulati dal Ministero degli affari esteri, ecc., il termine "possono" può far propendere per la riconducibilità alla procedura del silenzio-assenso<sup>263</sup>.

37. Le disposizioni dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003 con riguardo alle intese con enti territoriali interni a Stati esteri.

Il II comma dell'art. 6 della legge n. 131/2003 cit. prevede che "le Regioni e le Province autonome... nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale...". Le Regioni

<sup>262</sup> Per tutti, si veda: Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 256.

<sup>263</sup> Giampiero Buonomo, *Art. 6...*, cit., pp. 137 – 138.

devono dare comunicazione prima della firma al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, ai fini di eventuali osservazioni di quest'ultimi e dei Ministri competenti, da far pervenire entro 30 giorni: decorso tale termine le Regioni possono sottoscrivere l'intesa, secondo un procedimento riconducibile dunque, ancora una volta, al silenzio-assenso. Con riguardo a dette intese ex art. 117, comma IX, Cost., la legge 131 circoscrive, come visto sopra, i casi (conformemente alla riserva di legge contenuta nel IX comma) in cui possono essere stipulate le intese: favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale, nonché realizzare attività di mero rilievo internazionale. Ebbene, la categoria delle attività dirette a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni è quella che era stata in genere tradizionalmente ricondotta, dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, alle attività promozionali. Allo stesso modo è stata recepita la nozione, rimasta sempre ambigua ed incerta, di attività di mero rilievo internazionale elaborata dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>264</sup>.

Si rimanda in proposito a quanto verrà esposto successivamente circa la questione se l'oggetto delle intese debba o meno considerarsi limitato alle attività promozionali e di mero rilievo internazionale. Infine il II comma dell'art. 6 specifica che in questa sede le Regioni e le Province autonome non possono: a) esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato; b) assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari allo Stato; c) assumere impegni che ledano gli interessi di altri soggetti di cui all'art. 114 comma I Cost. (- oltre allo Stato - Comuni, Province e Città metropolitane, soggetti che non a caso secondo il VII comma hanno titolo a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite).

38. Gli accordi fra Regione e Stato estero secondo l'art. 6 della legge n. 131 del 2003.

Nel comma III del citato art. 6 della legge 131 del 2003 è previsto altresì che le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere con altri Stati accordi internazionali; si specificano poi i casi, le forme, le materie, e i soggetti con cui possono essere stipulati gli accordi. Ogni Regione o Provincia autonoma deve comunicare tempestivamente al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari regionali l'esistenza di trattative in corso; mediante questi dicasteri vengono avvisati anche i Ministeri competenti per materia; il Ministro degli esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati, esercitando un ruolo di consulenza e collaborazione anche per il tramite delle competenti rappresentanze consolari e diplomatiche, se il negoziato si svolge all'estero; tale collaborazione è piuttosto una prescrizione, agli uffici del dicastero competenti, di apprestare il supporto dovuto a quella che comunque è l'esternazione a livello internazionale di un ente territoriale di rilevanza costituzionale. Si rileva inoltre in proposito che,

---

<sup>264</sup> La denominazione risale alla sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1987.

prevedendo il comma in esame espressamente che le rappresentanze diplomatiche e consolari competenti collaborino alla conduzione delle trattative, previa intesa con la Regione (o la Provincia autonoma), sembra che questa sia tenuta in ogni modo, e non abbia solo la facoltà, a condurre i negoziati in concorso con dette rappresentanze<sup>265</sup>.

Concluso il negoziato il testo dell'accordo deve essere sottoposto, prima della sottoscrizione, alla valutazione dell'opportunità politica e della legittimità da parte del Ministero degli affari esteri, il quale, a questo punto (sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali), se la valutazione precedente ha avuto esito positivo, conferisce alla Regione o Provincia autonoma i pieni poteri di firma ai sensi della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (ratificata ai sensi della legge 12.02.1974 n. 112). La legge prevede di seguito espressamente che gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento dei pieni poteri sono nulli.

Si tratta dunque di verificare se, in quest'ultimo caso, accordi considerati nulli nell'ordinamento interno siano tali anche secondo il diritto internazionale. Sul piano del diritto internazionale, l'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>266</sup> stabilisce come regola generale che l'eventuale violazione di una norma interna di uno Stato sulla competenza a stipulare i trattati resta irrilevante ai fini della valida formazione del consenso. La sola eccezione al principio generale prevista dalla norma in esame è che la violazione riguardi una norma interna di importanza fondamentale e che sia manifesta; perché sia manifesta è necessario che sia obiettivamente evidente per qualsiasi Stato che si comporti in materia secondo la pratica abituale ed in buona fede. Il carattere obiettivo della violazione e l'evidenza della stessa implicano che il semplice confronto fra le norme costituzionali ed il comportamento degli organi di uno Stato deve rendere manifesta la violazione; l'obiettiva evidenza della violazione deve sussistere per ogni Stato che si comporti conformemente alla prassi internazionale: questa non esige che uno Stato che intraprenda negoziati e stipuli un trattato con un altro Stato sia tenuto a conoscere nei minimi particolari il diritto costituzionale del secondo, ma esige comunque una certa conoscenza delle caratteristiche fondamentali della Costituzione di questo in materia di impegni internazionali<sup>267</sup>. L'art. 46 in esame viene interpretato dalla dottrina nel senso che, per aversi nullità di un accordo, non si debba essere pronunciato per la conclusione dello stesso un organo che abbia, secondo la Costituzione dello Stato a cui appartiene (per la quale si intendono non

---

<sup>265</sup> In senso contrario: Elena Sciso, "I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali...", cit., p. 71, secondo cui la collaborazione con le rappresentanze diplomatiche e consolari relativamente ai negoziati che si svolgono all'estero, pur prevista, non sarebbe tuttavia imposta alle Regioni.

<sup>266</sup> L'art. 46 recita come segue: "A State may not invoke the fact that its consent to be bound by a treaty has been expressed in violation of a provision of its internal law regarding competence to conclude treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of its internal law of fundamental importance. A violation is manifest if it would be objectively evident to any State conducting itself in the matter in accordance with normal practice and in good faith".

<sup>267</sup> Si veda a proposito: Adolfo Maresca, *Il diritto dei trattati*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 53 ss.

solo le norme scritte, ma anche l'organizzazione effettiva dello Stato), la competenza alla stipulazione del trattato. Ora l'art. 117 della Costituzione, al comma IX, sembra attribuire la competenza a stipulare accordi internazionali alle Regioni, per cui la controparte di uno di questi accordi che agisca in buona fede non è probabilmente tenuta a verificare minuziosamente se sia stato rispettato il procedimento previsto dall'art. 6 della legge n. 131 / 2003. E' dunque difficile sostenere che un accordo stipulato da una Regione non vincoli la Repubblica italiana sul piano internazionale<sup>268</sup>. E' stato infine rilevato in proposito che la sanzione della nullità dell'accordo prevista dall'art. 6 mal si raccorda con la Convenzione di Vienna, in base alla quale lo Stato che intende far valere l'invalidità di un trattato deve utilizzare una specifica procedura<sup>269</sup>.

Quanto ai limiti all'esercizio della competenza a stipulare da parte delle Regioni, queste devono rispettare, come è ovvio, la Costituzione, devono limitarsi a concludere gli accordi nelle materie di loro competenza, non possono stipulare i trattati che richiedono ex art. 80 Cost. una legge parlamentare di autorizzazione alla ratifica, devono rispettare gli obblighi internazionali e comunitari dello Stato, le linee e gli indirizzi di politica estera italiana, e, nelle materie di competenza concorrente, anche i principi fondamentali previsti dalle leggi dello Stato<sup>270</sup>.

### 39. Gli accordi delle Regioni come accordi in forma semplificata. Il controllo del Governo.

La dottrina immediatamente successiva all'entrata in vigore della legge n. 131 del 2003 ha dedotto dall'esame della procedura di conclusione degli accordi di cui all'art. 6, comma III, di detta legge, che probabilmente questi ultimi sono accordi in forma semplificata, ossia accordi che si concludono per effetto della sola sottoscrizione del testo da parte dei plenipotenziari; ciò si verifica quando, dal testo o comunque dai comportamenti concludenti delle parti, risulti che le medesime abbiano inteso attribuire alla firma il valore di piena e definitiva manifestazione di volontà<sup>271</sup>. Come si vedrà successivamente, gli accordi stipulati dalle Regioni possono essere sia accordi in forma semplificata che in forma solenne, a seconda della scelta che è stata o verrà fatta negli Statuti regionali.

---

<sup>268</sup> Elena Sciso, "I poteri delle Regioni...", cit., p. 68.

<sup>269</sup> Giorgio Conetti, "Alcune considerazioni sull'esercizio del potere estero delle Regioni", in *AAVV, Regioni e Autonomie Territoriali nel Diritto Internazionale ed Europeo*, cit., p. 127. Gli articoli 65 e 66 della Convenzione di Vienna prevedono infatti una particolare procedura da seguire, fra l'altro, per fare valere l'invalidità dei trattati.

<sup>270</sup> Elena Sciso, "I poteri delle Regioni...", cit., pp. 59 ss.

<sup>271</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, p. 73. La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, all'art. 12, prevede che "il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato è espresso con la firma del rappresentante di questo Stato: a) quando il trattato prevede che la firma avrà tale effetto; b) quando è in altro modo stabilito che gli Stati partecipanti ai negoziati abbiano convenuto di attribuire tale effetto alla firma; c) quando l'intenzione dello Stato di dare tale effetto alla firma risulta dai pieni poteri del suo rappresentante o è stato espresso nel corso della negoziazione".



Nel momento in cui la Regione ha raggiunto con la controparte un'intesa di fondo sul testo di un accordo, lo presenta agli organi del Potere centrale, la cui procedura di controllo dovrebbe, avuto riguardo alle norme costituzionali e della legge n. 131 / 2003, limitarsi all'accertamento del rispetto della Carta fondamentale, degli obblighi internazionali e comunitari dello Stato, e degli indirizzi di politica estera italiana.

Secondo il comma V dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003 il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità inerenti all'attività di esecuzione e attuazione degli accordi internazionali di cui al comma I, alla conclusione delle intese di cui al comma II ed alla stipulazione degli accordi di cui al comma III, derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato. In caso di dissenso, il Ministro degli affari esteri, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, può chiedere che la questione sia rimessa al Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale, decide sulla questione. La procedura che precede il conferimento dei pieni poteri si giustifica col controllo dei requisiti di legittimità, ossia del rispetto del procedimento previsto dalla legge; eppure, a questo controllo, si affianca un "accertamento di opportunità politica" da parte del Ministero degli esteri, che se negativo costituisce barriera insormontabile (diniego dei pieni poteri e – almeno secondo il diritto interno - nullità dell'accordo se adottato *sine titulo*), per cui il deferimento al Consiglio dei ministri delle questioni di opportunità rappresentate dalla Regione al Ministero in questo caso appare, secondo la dottrina maggioritaria<sup>272</sup>, pleonastico. Sono state avanzate critiche a detta norma da parte delle Regioni, che hanno osservato che l'opportunità politica è difficilmente valutabile in maniera oggettiva, e si concretizzerebbe in una valutazione discrezionale dello Stato sui rapporti internazionali delle Regioni. Per alcuni<sup>273</sup> l'articolo ha sopravanzato il mandato conferitogli dall'art. 117, comma IX, della Costituzione, ledendo in maniera eccessiva la potestà di autodeterminazione regionale in materie di sua competenza.

#### 40. Tipologia degli accordi Regione – Stato estero.

Come previsto dal citato art. 6 della legge n. 131 del 2003, comma III, la procedura esaminata non può avere corso se non per gli accordi, tra Stato estero e Regione o Provincia autonoma, che rientrino nelle seguenti categorie: a) siano esecutivi o applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore; non si specifica se tali accordi debbano essere stati stipulati dallo Stato italiano necessariamente con lo Stato controparte della Regione, o se può trattarsi anche di accordi multilaterali: ragionevolezza vorrebbe che negli accordi multilaterali vi debba essere comunque lo Stato controparte della Regione; b) siano accordi di natura tecnico-amministrativa; c) siano accordi di natura

---

<sup>272</sup> Per tutti si veda: Marco Olivetti, "Il potere estero delle Regioni...", cit., pp. 41-43.

<sup>273</sup> *Ibidem*.

programmatica “finalizzati a favorire il loro (delle Regioni, ecc.) sviluppo economico, sociale e culturale” (tale locuzione è stata introdotta nel disegno di legge governativo in sede parlamentare rifacendosi alla giurisprudenza costituzionale precedente). In quest’ultima categoria, secondo l’orientamento del Ministro degli affari esteri, non rientrerebbero gli accordi di cooperazione allo sviluppo, materia di competenza statale ove le Regioni sarebbero abilitate a porre in essere solo attività esecutive, se previste dai programmi adottati dallo Stato. La Regione non potrebbe concludere tali accordi di cooperazione in quanto avrebbe il potere di concludere solo accordi volti alla promozione dello sviluppo della Regione stessa, e non volti invece prevalentemente allo sviluppo dell’altra parte contraente<sup>274</sup>. La questione rimane in ogni modo aperta, come si vedrà.

La Convenzione di Vienna, cui la legge in esame fa rinvio, riconosce la competenza all’assunzione di obblighi internazionali esclusivamente allo Stato quale soggetto di diritto internazionale (nel caso di specie la Repubblica italiana), considerando (art. 7) una persona rappresentante di uno Stato per esprimere la manifestazione di volontà di detto Stato ad obbligarsi tramite un trattato, nei seguenti casi: a) se essa esibisce i pieni poteri (salvi i casi in cui i pieni poteri siano presunti); b) se risulta dalla pratica degli Stati interessati o da altre circostanze che essi avevano l’intenzione di considerare quella persona come rappresentante dello Stato a quei fini e di non richiedere la presentazione dei pieni poteri.

La conclusione degli accordi da parte delle Regioni, cui siano stati attribuiti i pieni poteri dal Ministro degli affari esteri, per il diritto internazionale deve avvenire quindi in nome e per conto della Repubblica italiana, soggetto unitario anche ai sensi degli articoli 1, 5 e 114 Cost. Si ritiene, come già affermato, che le Regioni non abbiano la competenza a concludere accordi nelle materie di cui all’art. 80 della Costituzione, ove occorre una preventiva legge del Parlamento di autorizzazione alla ratifica: ciò anche per evitare il rischio di sovrapposizione tra competenza statale e regionale. Nel corso dei lavori parlamentari della legge La Loggia sembra essere emersa la volontà del legislatore di circoscrivere gli accordi regionali solo agli accordi di interesse regionale, nonché agli accordi per la precisazione in ambito locale degli effetti degli accordi internazionali già in vigore. L’art 117, comma II, lettera a), varrebbe ad escludere la possibilità per le Regioni di concludere accordi che travalichino la dimensione naturale di riferimento. Per questo, come si è già detto, le Regioni non potrebbero concludere accordi di cooperazione allo sviluppo. Detta interpretazione non è comunque in tutto condivisibile a parere di chi scrive, ma sul punto si tornerà successivamente.

E’ stato sostenuto<sup>275</sup> che si potrebbe ammettere che le Regioni e le Province autonome possano stipulare accordi anche in forma solenne, a condizione però che siano ratificati dal Capo dello Stato per garantire il rilievo unitario della soggettività di diritto internazionale della Repubblica. Anche se si ritiene generlamente in dottrina che gli accordi stipulati dalle Regioni italiane siano riconducibili alla categoria degli

---

<sup>274</sup> Elena Sciso, “I poteri delle Regioni...”, cit., pp. 72-73.

<sup>275</sup> Elena Sciso, “I poteri delle Regioni...”, cit., p. 69.

accordi in forma semplificata, una lettura sistematica delle norme costituzionali e legislative vigenti non porta secondo la dottrina citata a priori all'esclusione della possibilità che le Regioni stipulino accordi che necessitino poi della ratifica da parte del Presidente della Repubblica. Viene ricordato in proposito come esempio il caso austriaco, ove i *Länder* hanno competenza a stipulare limitata agli accordi transfrontalieri, ma anche in questo campo è il Presidente federale che conclude l'accordo, anche se su previa richiesta del Governo del *Länder* e sottoscrizione da parte del suo Presidente.

A mio avviso è possibile per le Regioni concludere sia accordi in forma semplificata che in forma solenne. In quest'ultimo caso si pone il problema se la ratifica debba essere eseguita dal Capo dello Stato o da un organo regionale. Le stesse conclusioni valgono anche per le intese con Enti territoriali interni a Stati esteri, se si riconducono anch'esse, secondo la teoria da noi abbracciata, alla categoria generale ed omnicomprensiva degli accordi internazionali.

La scelta dell'una o dell'altra forma (semplificata o solenne) verrà regolata dagli Statuti regionali. Si considerino ora, ad esempio: l'art. 3 dello Statuto della Regione Calabria (legge regionale n. 25 del 2004), rubricato "Rapporti internazionali, con l'Unione europea e con altri Stati", il quale prevede, al comma IV, che "nelle materie di sua competenza la Regione conclude accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato, con particolare riferimento alle Nazioni prospicienti il Mediterraneo", e al comma V che "la legge ratifica gli accordi con Stati e le intese con enti territoriali interni ad altro Stato"; l'art. 13, comma II, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna (legge regionale n. 13 del 2005), che prevede che "l'Assemblea legislativa, su proposta della Giunta regionale che informa il Consiglio fin dalla attivazione della procedura, ratifica gli accordi con Stati esteri e le intese con enti territoriali interni ad altro Stato, deliberati dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione o dall'Assessore da lui delegato. Tali accordi e intese hanno efficacia dalla data della ratifica, e vengono stipulati nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato". Può sorgere l'interrogativo se la "ratifica" cui fanno riferimento gli Statuti debba intendersi nell'una o nell'altra delle due accezioni che seguono. a) Ratifica nel senso del diritto internazionale, da portare a conoscenza della controparte estera, ad esempio con la notifica dell'avvenuto adempimento delle necessarie procedure interne, o in altro modo. L'accordo o l'intesa, il cui testo sia già stato sottoscritto dai rappresentanti delle parti, entrano così poi in vigore sul piano internazionale con tale notifica, e sul piano interno con l'approvazione da parte del Consiglio regionale, da darsi presumibilmente con ordine di esecuzione, emanato con legge regionale. L'ordine di esecuzione verrà probabilmente emanato contestualmente alla "ratifica" e con lo stesso atto, con un *iter* dunque simile a quello seguito per la conclusione in forma solenne dei trattati internazionali da parte dello Stato. b) Ratifica nel senso di approvazione da parte del Consiglio regionale di un accordo o di un'intesa già conclusi in forma semplificata. La ratifica ha quindi

solo un rilievo interno, ossia quello di trasferire l'intesa o l'accordo, già in vigore sul piano internazionale, nell'ordinamento regionale e di renderli dunque vincolanti anche per gli operatori giuridici interni<sup>276</sup>.

Depone a favore di questa seconda interpretazione il fatto che l'art. 87, VIII comma, Cost., prevede che il Presidente della Repubblica, in quanto Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, "ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere". Dovrebbe dunque sempre competere al Capo dello Stato la ratifica degli accordi internazionali che vengano conclusi in forma solenne. Uno Statuto regionale non potrebbe, fra l'altro, derogare ad una norma costituzionale. Questi rilievi non sono però a mio avviso decisivi. Non è infatti logico ritenere che a una Regione, nell'esercizio della propria autonomia statutaria, sia precluso prevedere che, dopo la sottoscrizione del testo ad opera delle parti, questo sia soggetto, ai fini della entrata in vigore dell'accordo o dell'intesa sul piano internazionale, ad una ulteriore approvazione (ratifica) ad opera del Consiglio regionale, e alla conseguente portata a conoscenza di questa alla controparte estera. Dal punto di vista testuale, inoltre, l'art. 87, comma VIII, parla di "trattati" mentre l'art. 117, comma IX, di "accordi" e "intese". Il "trattato" viene in genere considerato come atto solenne, o almeno di una certa importanza e, se al limite gli accordi delle Regioni potrebbero essere definiti "trattati", molti dubbi in tal senso potrebbero essere sollevati con riguardo alle intese. Tutto ciò premesso, è preferibile dunque intendere la "ratifica" di cui all'art. 3, comma V, dello Statuto della Regione Calabria, "nel senso del diritto internazionale" di cui al punto a) sopra visto. Ciò è confermato dalla legge n. 15 del 16.08.2006, della stessa Regione, che prevede: all'art. 1 che "si ratifica il patto di amicizia tra la Calabria ed il West Virginia, stipulato a Reggio Calabria il 29.04.2006 (allegato A)"; all'art. 2 che "piena ed intera esecuzione è data al patto di cui all'art. 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'accordo stesso". Il fatto che siano stati previsti separatamente, fra l'altro in due articoli diversi, sia la ratifica che l'ordine di esecuzione, dimostra che questi ultimi non possono riferirsi alla stessa cosa. L'unica interpretazione logica sostenibile dello Statuto regionale, e della legge in esame, è dunque quella in base alla quale: la "ratifica" dell'accordo va intesa come autorizzazione alla ratifica che, una volta portata in qualunque modo a conoscenza della controparte, determina l'entrata in vigore dell'accordo sul piano internazionale; l'ordine di esecuzione determina invece l'adattamento dell'ordinamento interno all'accordo internazionale, che è plausibile venga dato, come nel caso di specie, con la stessa legge (regionale) che autorizza la ratifica dell'accordo. Allo stesso modo dovrebbe interpretarsi anche l'art. 13, comma II, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, ove appare ancora più evidente la distinzione fra le due fasi della sottoscrizione dell'accordo o dell'intesa da parte del Presidente della Regione o dall'Assessore da lui delegato (fra l'altro su delibera della Giunta), e della ratifica, che è deliberata dall'Assemblea legislativa su proposta della Giunta.

---

<sup>276</sup> Elena Sciso, "I poteri delle Regioni...", cit., p. 78.

Si rileva inoltre che, considerato che l'ordine di esecuzione di accordi ed intese conclusi dalla Regione viene emanato con legge, detti atti divengono facilmente conoscibili, da parte di tutti gli operatori giuridici, in quanto soggetti al regime di pubblicità proprio delle leggi regionali, consistente nella pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione. Oltre che con legge, lo Statuto regionale potrebbe prevedere che l'ordine di esecuzione di un accordo o di un'intesa sia dato con atto amministrativo, che ne deve assicurare anche in questo caso la necessaria pubblicità ai sensi dell'art. 6, comma IV, della legge n. 131 del 2003. Come è stato osservato in dottrina, "se è vero che la natura ed il contenuto degli accordi finora conclusi dalle Regioni sono tali da non richiedere, almeno in principio, esercizio di competenze legislative, permane comunque la necessità di un provvedimento specifico di adattamento che dia un ancoraggio definito all'attività interna di esecuzione ed alle sanzioni conseguenti alle eventuali violazioni"<sup>277</sup>.

#### 41. Riflessioni sull'organo regionale competente a stipulare.

L'art. 117, IX comma, della Costituzione, si ripete, stabilisce, fra l'altro, che le Regioni possono concludere accordi con Stati; l'art. 6, comma III, della legge n. 131 del 2003, prevede genericamente che, espletata positivamente la procedura ivi prevista, il Ministero degli affari esteri conferisce i pieni poteri di firma di cui alla Convenzione di Vienna, ecc. Non viene dunque detto nulla su quale sia l'organo regionale competente a stipulare, e se debbano concorrere più organi regionali nel procedimento diretto alla manifestazione di volontà sul piano internazionale. Il conferimento dei pieni poteri presuppone infatti un adempimento formale conforme all'ordinamento regionale; vi è una sorta di rinvio all'ordinamento interno della Regione, alla quale spetta individuare quale sia l'organo competente.

E' plausibile che la competenza a stipulare venga attribuita al potere esecutivo, e dunque al Presidente, in conseguenza della posizione di preminenza che questo assume negli ordinamenti regionali; questa designazione vincolerebbe lo Stato. All'interno della Regione può a questo punto presentarsi un problema di equilibrio fra i poteri legislativo ed esecutivo: in dottrina<sup>278</sup> è stato rilevato che lo Statuto potrebbe prevedere la necessità di un previo passaggio in sede di potere legislativo nel consiglio regionale per ottenere l'autorizzazione all'organo esecutivo a sottoscrivere l'accordo, per il quale si chiedano o siano già stati chiesti i pieni poteri (l'autorizzazione potrebbe essere sia precedente alla richiesta dei pieni poteri, sia successiva). Le stesse conclusioni possono sostanzialmente prestarsi anche con riguardo alle intese, per la conclusione delle quali non è previsto dalla legge n. 131 del 2003 il conferimento dei pieni poteri all'ente territoriale. Interessante è l'opzione adottata nello Statuto della Regione Emilia-Romagna (legge regionale n.

<sup>277</sup> Elena Sciso, "I poteri delle Regioni...", cit., p. 76.

<sup>278</sup> Giorgio Conetti, "Alcune considerazioni sull'esercizio del potere estero delle Regioni", in *AAVV, Regioni e Autonomie Territoriali nel Diritto Internazionale ed Europeo*, cit., pp. 125-128.

13 del 2005), che all'art. 13 si riferisce alle "attività di rilievo internazionale della Regione". In particolare la sottoscrizione degli accordi con Stati esteri o delle intese con Enti territoriali interni ad altro Stato spetta al Presidente della Regione o all'Assessore da lui delegato, ma sempre su delibera della Giunta, e, in ogni modo, tali accordi o intese acquistano efficacia solamente a seguito e dalla data della ratifica, che viene deliberata dall'Assemblea legislativa, su proposta della Giunta stessa. Anche in altri Statuti regionali è espressamente previsto che sia il Consiglio regionale l'organo competente a ratificare (con legge) gli accordi e le intese in esame. Così negli Statuti della Regione Umbria e della Regione Calabria<sup>279</sup>, che, a differenza di quello della Regione Emilia-Romagna, non specificano espressamente quale sia l'organo competente a stipulare, che si deve comunque ritenere sia in ogni modo il Presidente della Giunta (o un Assessore da lui delegato), eventualmente previa autorizzazione di questa, sempre per la sua posizione di preminenza e di rappresentanza della Regione.

42. Posizione della Corte costituzionale: la sentenza n. 238 del 2004.

Si è sostenuto in dottrina che la legge La Loggia, rispetto alla Costituzione, sia andata se non *contra legem*, almeno *praeter legem*, in quanto non si limita all'attuazione delle nuove norme costituzionali, ma finisce con l'integrare e l'interpretare, anche in modo improprio, le stesse.

La legge La Loggia, ed in particolare, per quel che qui interessa, l'art. 6 della stessa ha comunque superato positivamente il vaglio della Corte costituzionale.

La Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Sardegna, facendo proprie le opinioni di parte della dottrina, hanno presentato ricorso davanti alla Corte costituzionale per ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato articolo 6, commi I, II, III, e V. In particolare si è sostenuta l'incostituzionalità delle norme citate in quanto avrebbero dettato una disciplina specifica, compiuta ed analitica sul tema dei rapporti internazionali delle Regioni, in contrasto con l'articolo 117, III comma, della Cost., secondo il quale nella materia (che non è poi propriamente una materia, come si è visto in precedenza) concernente i rapporti internazionali delle Regioni spetta allo Stato la determinazione dei soli principi fondamentali: tale precetto costituzionale sarebbe infatti estensibile ed applicabile, in base ad una interpretazione sistematica, alla legge statale prevista dall'articolo 117, IX comma, per disciplinare i casi e le forme degli accordi regionali con Stati e delle intese regionali con enti territoriali interni ad altro Stato<sup>280</sup>. Sulla base di questa ricostruzione,

<sup>279</sup> Legge Regione Umbria n. 21 del 2005 e legge della Regione Calabria n. 25 del 2004.

<sup>280</sup> Non essendo pacifico che i principi fondamentali di cui al III comma dell'articolo 117 siano applicabili anche ai casi ed alle forme di cui al IX comma, o che coincidano sostanzialmente con questi, si è sostenuto anche che, pur ammesso che il IX comma abbia un contenuto derogatorio rispetto a quanto previsto dal comma III della medesima norma costituzionale, sarebbe in ogni modo necessario contenere siffatta deroga nei limiti di una stretta interpretazione.

la disciplina statale di dettaglio non potrebbe regolare altro che i casi e le forme degli accordi e delle intese e non dovrebbe, invece, come sarebbe accaduto per l'art. 6 della legge La Loggia, creare strumenti di ingerenza statale idonei ad incidere anche nel merito, e dunque nei contenuti negoziali, degli accordi e delle intese.

In particolare, sono state criticate, in primo luogo per ciò che riguarda gli accordi, le seguenti previsioni: la possibilità per il Ministero degli affari esteri di dettare principi e criteri direttivi in ordine alla conclusione dei negoziati; il necessario coinvolgimento delle rappresentanze diplomatiche nei negoziati che si svolgano all'estero (con le quali la Regione o la Provincia autonoma devono raggiungere un'intesa); la necessità che il Ministero degli affari esteri accerti preventivamente l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo; il necessario conferimento da parte dello stesso Ministero dei pieni poteri; la facoltà attribuita al Consiglio dei ministri di decidere in via esclusiva sulla opportunità politica dell'attività internazionale delle Regioni, in qualsiasi momento. In questo modo il IX comma dell'art. 117 in esame verrebbe privato di ogni portata innovativa.

La Corte costituzionale si è pronunciata sui punti indicati con sentenza del 19 luglio 2004 n. 238 dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi I, II, III e V della legge n. 131 del 2003. In particolare, il Giudice delle leggi si è riferito alle sue precedenti pronunce, anteriori alla legge costituzionale n. 3 del 2001 (di riforma del Titolo quinto della Parte seconda della Costituzione), in base alle quali, ribadito il principio generale dell'esclusiva competenza statale in ordine ai rapporti internazionali, aveva riconosciuto la legittimità di deroghe, introdotte dal legislatore ordinario (previsione delle attività promozionali all'estero e delle attività connesse con la cooperazione transfrontaliera), o in via, quantomeno all'inizio, meramente pretoria (attività di mero rilievo internazionale).

Nel merito del problema, la Corte ha affermato che le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già da essa enunciate in passato: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale.

Prendendo ora in esame i singoli commi dell'art. 6 della legge La Loggia, si premette che la Corte li ha tutti considerati immuni dalle censure sollevate dai ricorrenti. Il "potere estero" delle Regioni, si afferma nella sentenza n. 238 / 2004, deve essere coordinato con l'esclusiva competenza dello Stato in tema di politica estera, il quale è competente a determinare i casi e le forme inerenti all'esercizio di detto "potere estero", in modo da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale. Le Regioni, secondo la Corte costituzionale, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, quanto alla conclusione degli accordi con Stati esteri, non opererebbero comunque come delegate dello Stato, bensì "come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di

garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato”<sup>281</sup>. Quest’ultima affermazione non è, almeno in parte, condivisibile, in quanto sembra implicare che le Regioni agiscano sul piano internazionale in nome e per conto proprio, in contrasto con la tesi da noi accolta in base alla quale le Regioni stesse operano come organo della Repubblica italiana. E i meccanismi di garanzia e di coordinamento cui allude la Corte, unitamente ai poteri di intervento e di blocco spettanti agli organi centrali, e la stessa concessione da parte del Governo dei pieni poteri di firma, sembrano piuttosto escludere che le Regioni agiscano “come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri”. Riduttivo e non rispondente alla lettera dell’art. 117, comma IX, Cost., sarebbe tuttavia anche considerare le Regioni, in base al diritto interno, come mere delegate del Governo per cui, considerato il pur limitato margine di manovra di cui queste ultime dispongono con riguardo alla decisione se concludere l’accordo e alla determinazione del contenuto negoziale dello stesso, si potrebbe forse parlare di una sorta di potere di codecisione in materia, condiviso fra il Governo e le Regioni. Le stesse considerazioni possono essere presentate, *mutatis mutandis*, anche in proposito alle intese con *component units* di Stati esteri.

Il comma I dell’art. 6 della legge n. 131 del 2003, afferma la Corte, ove prevede (circa l’attuazione e l’esecuzione da parte delle Regioni, ecc., degli accordi internazionali ratificati) la possibilità da parte del Ministero degli esteri e della Presidenza del Consiglio di formulare criteri e osservazioni, e ove prevede il rinvio all’art. 8 della stessa legge per quanto concerne le modalità di esercizio del potere sostitutivo, non fa altro che adeguarsi al comma V dell’art. 117 della Costituzione, che prevede espressamente che l’attuazione e l’esecuzione da parte delle Regioni degli accordi internazionali (e degli atti dell’Unione europea), avvenga nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge dello Stato (e ciò giustifica dunque i criteri e le osservazioni), che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (e ciò giustifica il rinvio all’art. 8 della legge La Loggia relativo proprio al potere sostitutivo).

Il comma II dell’art. 6 disciplina, ai sensi dell’art. 117, IX comma, della Costituzione, i casi in cui le Regioni possono concludere intese con enti territoriali interni di altri Stati, e le procedure (le forme) intese a consentire la necessaria preventiva verifica statale. Anche i vincoli di contenuto enunciati (divieto per le Regioni di esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato e di assumere impegni da cui derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi di altri enti territoriali) costituiscono in definitiva, afferma la Corte, una specificazione in negativo dei limiti in cui è consentito alle Regioni concludere intese con omologhi enti stranieri. Potrebbe sostenersi, come si è già detto, che la legge n. 131 del 2003, stabilendo espressamente che dalle intese concluse dalle Regioni italiane con enti territoriali interni ad altri Stati non possono derivare obblighi per lo Stato, propenda per la concezione secondo la quale le intese sarebbero sempre improduttive di effetti giuridici sul piano internazionale, e dunque

---

<sup>281</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 238 / 2004, punto 6.



riconducibili a meri programmi o a contratti soggetti al diritto internazionale privato. Tale argomentazione non è a parere di chi scrive condivisibile, come si vedrà successivamente. Se il diritto internazionale infatti, come si vedrà successivamente, separato dal diritto interno, opera le sue valutazioni indipendentemente da questo, non è sufficiente che una norma interna stabilisca che uno strumento concluso con una controparte estera non possa comportare obblighi giuridici per lo Stato per escludere ogni possibile conseguenza giuridica in capo allo stesso sul piano internazionale. Il fatto che la norma in esame escluda che da un'intesa possano derivare obblighi per lo Stato si risolve nei rapporti interni Stato-Regione.

Il comma III dell'art. 6 disciplina a sua volta i casi e le forme della conclusione di accordi fra le Regioni e Stati esteri, secondo la previsione dell'art. 117, IX comma.

Infine il comma V non fa che riprendere con una sorta di clausola generale il contenuto fondamentale del principio per cui lo Stato deve poter intervenire a salvaguardia degli interessi della politica estera, prevedendo anzi la garanzia, in caso di dissenso, dell'intervento del massimo organo del Governo, il Consiglio dei ministri, con la partecipazione del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato.

La Corte presenta poi alcune considerazioni. I "criteri" e le "osservazioni" che l'organo governativo è abilitato a formulare nei confronti delle Regioni nei casi previsti dai primi due commi dell'art. 6 in esame (riguardo all'esecuzione degli obblighi internazionali ed alle intese concluse dalle Regioni) sono sempre e soltanto relativi alle esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale e di corretta esecuzione degli obblighi di cui lo Stato (complessivamente considerato) è responsabile nell'ordinamento internazionale; non potrebbero dunque travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonome scelte delle Regioni. Allo stesso modo dei "criteri" e delle "osservazioni", i principi ed i criteri da seguire nella conduzione dei negoziati di cui al comma III dell'art. 6, riguardante gli accordi, non vanno intesi come direttive vincolanti in positivo quanto al contenuto degli accordi, bensì solo come espressione delle esigenze di salvaguardia degli indirizzi della politica estera dello Stato. Per ciò che concerne l'accertamento preventivo di legittimità e di opportunità politica dell'accordo, il controllo di legittimità si riferisce principalmente alla verifica del rispetto dei limiti posti al "potere estero" delle Regioni, oltre che alle procedure e agli obblighi di informazione, il riferimento all'opportunità è invece attinente, ancora una volta, alle scelte e agli indirizzi di politica estera dello Stato. Questo potere di accertamento del Governo non legittima alcuna ingerenza nelle scelte di opportunità e di merito riguardanti l'esplicazione dell'autonomia delle Regioni; sul piano procedurale queste godono della garanzia dell'intervento del massimo organo del Governo, il Consiglio dei ministri, le cui decisioni sono sempre suscettibili di essere impugnate davanti alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni. Una volta conclusosi positivamente il procedimento di verifica del rispetto dei limiti e delle procedure prescritte

il Ministro degli affari esteri è tenuto a conferire i pieni poteri all'organo regionale competente per la stipulazione, e non potrebbe discrezionalmente negarli.

## SEZIONE SECONDA

### NOVITA' CIRCA IL "POTERE ESTERO" DELLE REGIONI CON LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001 E LA LEGGE LA LOGGIA. RAFFRONTO CON LA SITUAZIONE PRECEDENTE

Sommario: 43. Le intese dopo la riforma del Titolo quinto e la legge di attuazione. – 44. Gli accordi delle Regioni (con Stati esteri) dopo la riforma del Titolo V e la legge di attuazione. – 45. Il *treaty-making power* delle Regioni dopo la riforma costituzionale del 2001 e la legge di attuazione.

#### 43. Le intese dopo la riforma del Titolo V e la legge di attuazione.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 non è stata preceduta dalla necessaria elaborazione di un disegno complessivo ove fossero individuati in modo chiaro i ruoli, funzioni e competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, ed i loro rapporti reciproci. Riguardo al c.d. "potere estero" delle Regioni, e in generale all'attività comunque di rilievo internazionale delle stesse, si è passati dalla pressoché totale assenza di disposizioni costituzionali (a parte le previsioni dell'obbligo del rispetto degli obblighi internazionali contenute in alcuni Statuti speciali), ad una moltitudine di disposizioni, fra l'altro disordinate, tra loro scoordinate, e a volte addirittura contraddittorie, e comunque suscettibili di diverse interpretazioni<sup>282</sup>.

Come è noto, alla riforma del 2001 del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, è seguita la legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia), contenente le "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Non vi è concordanza in dottrina circa la portata della riforma per ciò che concerne le attività internazionali e di rilievo internazionale delle

---

<sup>282</sup> Si veda in proposito: Achille Chiappetti, "Profili costituzionali del potere estero delle Regioni", in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Cacucci Editore, Bari, 2004, pp. 15-16. Si veda anche: Antonio Ruggeri, "Riforma del Titolo V e potere estero delle Regioni", in *Dir. soc.*, 2003, pp. 2-5, secondo cui, dopo la riforma, il quadro costituzionale è caratterizzato da una moltitudine di formule che rende assai problematica la ricognizione dell'area materiale in cui ciascuna di esse possa spiegare, con autonomia di significati, i propri effetti. Per questo si è reso necessario, da subito, cercare di individuare la *ratio* complessiva della riforma, in attesa e in vista dell'emanazione della legge ordinaria di attuazione, delle successive pronunce della Corte costituzionale, e degli sviluppi della prassi in generale.

Regioni; ci si chiede inoltre ed in particolare se la legge La Loggia sia stata fedele al dettato della Carta fondamentale e alla *ratio* complessiva della riforma, diretta all'ampliamento dell'autonomia, o se invece abbia disatteso le aspettative.

Sostanzialmente la dottrina<sup>283</sup> concorda che un passo in avanti sia stato fatto con la costituzionalizzazione di ciò che in precedenza era affidato alle scarse norme della legislazione ordinaria, agli atti di indirizzo e coordinamento del Governo e alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Allo stesso modo è stata valutata positivamente la previsione espressa nella Carta fondamentale del potere delle Regioni di concludere accordi con Stati esteri. Le opinioni invece divergono, come si vedrà fra breve, quando si tratta di vagliare e valutare la portata innovativa della legge La Loggia rispetto alla situazione precedente.

Secondo un primo orientamento<sup>284</sup> la legge n. 131 del 2003 ha disatteso le aspettative, con la conseguenza che la riforma complessivamente considerata ha assunto natura essenzialmente di bilancio, e come tale è stata meramente ricognitiva dei risultati che già erano stati in materia raggiunti nella prassi e in base alla normazione primaria e secondaria.

Secondo altri (come si vedrà fra breve), invece, la legge di attuazione ha comportato un passo avanti rispetto alla situazione precedente, e dunque un ampliamento del "potere estero" delle Regioni.

Verifichiamo anzitutto quali siano (e se vi siano) le novità apportate dalla riforma circa i possibili oggetti, finalità, casi, forme, ecc., inerenti alle intese concluse dalle Regioni italiane. Secondo parte della dottrina, le attività che le Regioni possono attualmente svolgere con *component units* di Stati esteri si riducono alle attività promozionali e di mero rilievo internazionale, o almeno non vanno molto più in là di queste<sup>285</sup>. Sembra

---

<sup>283</sup> Per tutti, si veda: Antonio D'Atena, *Le Regioni dopo il big bang*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 191.

<sup>284</sup> Si vedano gli autori citati nella nota successiva.

<sup>285</sup> Sono riconducibili tendenzialmente a questo filone dottrinale, fra i tanti: Ruggero Cafari Panico, "Le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni nella recente giurisprudenza costituzionale", in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2006, pp. 114 ss, secondo cui la legge n. 131 del 2003 ha dato una lettura estremamente restrittiva del dettato costituzionale relativamente agli accordi e alle intese delle Regioni; Sergio M. Carbone, "La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero", in *Quad. reg.*, 2005, p. 734, secondo cui la legge di attuazione ha deluso le aspettative, essendo troppo sbilanciata ad assicurare allo Stato il dominio incontrastato in politica estera, e, per ciò che concerne le intese, queste ricalcano sostanzialmente le attività di mero rilievo internazionale; Marta Brescia, "Il potere estero delle Regioni", in AAVV, *L'incerto federalismo – Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Nicolò Zanon e Alessandra Concaro, Giuffrè, Milano, 2005, p. 343, secondo cui, riguardo alle modalità di esercizio da parte delle Regioni del potere di concludere intese, la legge in esame presenta limiti sia procedurali che sostanziali che poco si discostano da quelli già previsti dal d.p.r. 31 marzo 1994; Paolo Caretti, "Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni", in Paolo Caretti, *Stato, Regioni ed enti locali tra innovazione e continuità*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 71 e 72, secondo cui nella legge n. 131 del 2003 il potere estero delle Regioni è inteso in termini fortemente riduttivi e le intese sono sostanzialmente parificate alle attività di mero rilievo internazionale; Gustavo Pizzetti, "Articolo 6", in AAVV, *Il nuovo ordinamento della Repubblica – Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 414 e 415, secondo cui le intese, secondo la

dunque che le intese siano accessorie rispetto a dette attività, con le quali tendono addirittura a confondersi. Ciò in quanto l'art. 6, comma II, della legge in esame, prevede espressamente che le intese con enti territoriali interni a Stati esteri debbano essere dirette o a realizzare attività di mero rilievo internazionale, o a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale della Regione. Ebbene, quest'ultima formula ("dirette a favorire lo sviluppo economico, ecc.") è quella che tradizionalmente è stata sempre utilizzata per individuare le c.d. attività promozionali all'estero, nella giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 179 del 1987 e n. 472 del 1992<sup>286</sup>), oltre che nel d.p.r. del 31 marzo 1994. Le finalità delle attività previste dall'art. 6, II comma, sono dunque esattamente le stesse di quelle che sono state sempre ritenute proprie delle attività promozionali: sarebbe pertanto evidente l'identità della *ratio* che informa la norma da ultimo citata con quella del d.p.r. del 31 marzo 1994 e delle pronunce della Corte<sup>287</sup>. Suffraga questa tesi anche il fatto che, si ritiene, le procedure contemplate dalla legge La Loggia per la conclusione delle intese ricalcano quelle già previste dal d.p.r. 31 marzo 1994 e si traducono, ora come allora, in un dovere di comunicazione dell'iniziativa all'Esecutivo e nella possibilità di quest'ultimo di bloccarla entro un termine perentorio<sup>288</sup>.

Secondo un altro orientamento dottrinale la riforma costituzionale del 2001, così come attuata dalla legge La Loggia, non è stata solo ricognitiva della situazione precedente ma ha comportato indubbiamente un passo in avanti per le Regioni, anche per ciò che riguarda la conclusione delle intese<sup>289</sup>.

La riforma ha certo avuto anche una funzione di bilancio e di ricognizione dei risultati raggiunti in materia nella prassi, normazione e giurisprudenza costituzionale, ma non si esaurisce in questo. Fra le

---

legge in esame, non vanno molto al di là di quegli spazi delle attività promozionali e di mero rilievo internazionale, già riconosciuti da tempo alle Regioni.

<sup>286</sup> La sentenza n. 179 del 1987 (reperibile, fra l'altro, in: *Le Reg.*, 1987, pp. 1423 ss.) afferma infatti che "la categoria delle attività promozionali, secondo un orientamento assolutamente prevalente, comprende ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale". Lo stesso concetto è ripreso in termini sostanzialmente identici dalla sentenza n. 472 del 1992 (reperibile, fra l'altro, in *Riv. dir. int.*, 1992, 1, pp. 1076 ss.).

<sup>287</sup> Si veda in questo senso: Lorenza Violini, "Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome – Commento all'art. 1, comma 1, e agli artt. 5 e 6 della legge n. 131/2003", in AAVV, Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, a cura di Giandomenico Falcon, Il Mulino, 2003, pp. 138 ss. Secondo l'Autore citato, nella legge La Loggia c'è una certa continuità col passato, almeno per quanto concerne i rapporti delle Regioni con *component units* di Stati esteri: sono infatti espressamente citate le attività di mero rilievo internazionale, e il fatto di destinare le intese ivi previste a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale dell'Ente territoriale sembra avere la stessa *ratio* delle c.d. attività promozionali, così come individuate dalla legislazione e dalla prassi precedente.

<sup>288</sup> Si vedano in proposito: Marta Brescia, "Il potere estero delle Regioni", cit., p. 342; Francesco Palermo, "Il potere estero delle Regioni", in AAVV, *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Tania Groppi e Marco Olivetti, Giappichelli Ed., 2003, pp. 174 e 175.

<sup>289</sup> Si veda in proposito: Michele Buquicchio, "La nuova disciplina delle intese delle Regioni con enti territoriali esteri", in AAVV, *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Cacucci Editore, Bari, 2004, pp. 195 ss.

possibili diverse interpretazioni delle disposizioni della legge n. 131 del 2003 è preferibile (e necessario) individuare e scegliere quelle che più si attagliano alla *ratio* complessiva della riforma, certamente finalizzata ad un ampliamento dell'autonomia degli Enti territoriali.

Si tratta quindi in primo luogo di verificare se l'oggetto delle intese sia limitato, oltre che alle attività di mero rilievo internazionale espressamente menzionate, alle sole attività promozionali. Come già visto, l'art. 6, comma II, della legge La Loggia prevede che le Regioni possono concludere "intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale". Allo stesso modo il d.p.r. del 31 marzo 1994, all'art. 1, definiva come promozionali, agli effetti del decreto stesso, quelle attività "svolte all'estero dalle Regioni e dalle Province autonome... nell'ambito delle competenze proprie e delegate, e che sono intese a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale". Non è in proposito condivisibile l'opinione, già presa in considerazione, secondo cui l'art. 6, riprendendo testualmente la formula utilizzata dal d.p.r. del 1994 per definire le attività promozionali, si sia voluto riferire solamente ad esse.

Se al contrario così fosse anche il comma successivo dello stesso art. 6 potrebbe essere interpretato nel senso che anche gli accordi con Stati esteri dovrebbero limitarsi ad avere ad oggetto attività promozionali, dato che la disposizione da ultimo citata prevede che anche gli accordi siano "finalizzati a favorire il loro [delle Regioni] sviluppo economico, sociale e culturale"<sup>290</sup>. Ma ciò non è a mio avviso sostenibile, in quanto: a) un'espressione equivalente è, fra l'altro, stata utilizzata in altri casi dal legislatore statale per descrivere il ruolo della Regione quale ente esponenziale della propria collettività (così, ad esempio, nell'art. 1, comma II, della legge n. 59 del 1997, che prevede: "Sono conferite alle Regioni le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità")<sup>291</sup>: non si può dunque sostenere che la previsione in una disposizione normativa del fine di promuovere lo sviluppo della comunità (regionale) implichi sempre e necessariamente il riferimento alle attività promozionali; b) in ogni modo, se il legislatore avesse voluto limitare l'oggetto degli accordi delle Regioni, come anche quello delle intese, alle attività promozionali, lo avrebbe fatto esplicitamente, anche se in tal caso avrebbe tuttavia limitato in modo eccessivo i "casi" di conclusione di accordi (e intese) di cui all'art. 117, comma IX, della Costituzione;

---

<sup>290</sup> Il comma III della legge n. 131 del 2003 prevede invero, fra l'altro, che le Regioni possono concludere con altri Stati "accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale". La disposizione potrebbe dunque interpretarsi o nel senso che gli accordi previsti da ciascuna delle tre categorie indicate debbano essere finalizzati allo sviluppo delle Regioni, o nel senso che solo gli accordi di natura programmatica debbano essere diretti a tal fine. Il Ministero degli affari esteri sembra propendere per la prima interpretazione (si veda in proposito nel sito [www.esteri.it](http://www.esteri.it), l'affermazione che gli accordi con Stati terzi conclusi dalle Regioni "potranno avere natura esecutiva ed applicativa di accordi internazionali già entrati in vigore, programmatica, o tecnico-amministrativa, e dovranno essere finalizzati a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni").

<sup>291</sup> Damiano Florenzano, "L'autonomia regionale...", cit., p. 332.

nessun cenno espresso è invece stato fatto nell'art. 6 alle attività promozionali, per cui è preferibile non interpretare restrittivamente la disposizione citata.

Occorre inoltre precisare che le attività che le Regioni potevano svolgere nei riguardi di enti stranieri, elencate nell'art. 2 del d.p.r. del 1994 e considerate e definite attività di mero rilievo internazionale, sono cosa concettualmente diversa dalle intese dirette alla realizzazione di attività di mero rilievo internazionale di cui all'art. 6, comma II. Questa seconda ipotesi è caratterizzata infatti dall'incontro di due manifestazioni di volontà, che si traduce in un impegno reciproco, suscettibile di creare diritti ed obblighi sul piano internazionale. Nel primo caso, invece, il semplice compimento materiale di attività di mero rilievo internazionale può non essere previsto né regolato da un atto giuridico vincolante le parti, almeno dal punto di vista del diritto internazionale, in base al quale dette attività potrebbero essere ricondotte ad atti pregiuridici, magari propedeutici rispetto alla realizzazione di progetti da concordarsi fra gli enti omologhi<sup>292</sup> (si rileva per inciso che non è escluso che questi ultimi ricorrano a tal fine allo strumento contrattuale, sottoposto alle norme di diritto internazionale privato). Per questo è stato affermato anche che le intese, quali atti negoziali, non sono fungibili con le attività (materiali) all'estero, nei confronti delle quali possono al massimo essere solo strumentali<sup>293</sup>. Con ciò non si vuole certo dire che prima della riforma del 2001 e della legge n. 131 del 2003 le Regioni non abbiano mai concluso intese dirette alla realizzazione di attività di mero rilievo internazionale, ed anche promozionali, deponendo anzi la prassi in senso opposto, ma solo sottolineare la differenza concettuale tra l'intesa, come incontro di volontà e dunque atto giuridico, e l'esercizio materiale di attività con controparti estere. Queste conclusioni sono tutto sommato condivisibili, con la precisazione, tuttavia, che anche l'attività materiale, come si vedrà, potrebbe in certi casi essere interpretata come conclusione tacita tra enti omologhi di un atto impegnativo a livello internazionale, e dunque venire in rilievo come attività giuridica.

In ogni modo è stato affermato in dottrina<sup>294</sup> che, anche qualora si sostenesse che le attività che le Regioni possono svolgere all'estero si riducano tuttora a quelle promozionali e di mero rilievo internazionale, la riforma apparirebbe nondimeno amplificatrice, rispetto al d.p.r. n. 616 del 1977 ed al d.p.r. del 31 marzo 1994, della sfera ove si esercitano le potestà regionali, sia in termini quantitativi (perché le materie di competenza legislativa – nell'ambito delle quali le Regioni possono stipulare le intese – sono state estese, facendo riferimento le norme da ultimo citate alle materie previste dal vecchio art. 117 Cost.), che qualitativi (perché le Regioni (ordinarie) dispongono ora anche della potestà legislativa primaria o esclusiva). Il fatto che l'art. 6, comma II, della legge di attuazione, limiti la potestà delle Regioni di concludere

---

<sup>292</sup> Si veda in questo senso: Michele Buquicchio, "La nuova disciplina delle intese delle Regioni con enti territoriali esteri", in AAVV, *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Cacucci Editore, Bari, 2004, p. 197.

<sup>293</sup> Damiano Florenzano, "L'autonomia regionale...", cit., pp. 333 e 334.

<sup>294</sup> Michele Buquicchio, opera da ultimo cit., p. 200.

intese alle “materie di propria competenza legislativa”, esclude implicitamente le materie di competenza amministrativa delle Regioni<sup>295</sup>: in tale ambito, a parere della dottrina sopra citata<sup>296</sup>, queste ultime sarebbero molto più libere nella conclusione delle intese, non dovendo sottostare al procedimento previsto in materia dalla legge La Loggia. In questo modo si rischierebbe tuttavia di aggirare lo spirito dell’art. 6 della legge n. 131 del 2003, che prevede pur sempre dei controlli da parte del Governo in tema di esercizio del “potere estero” delle Regioni.

44. Gli accordi delle Regioni (con Stati esteri) dopo la riforma del Titolo V e la legge di attuazione.

Quanto al potere di concludere accordi con Stati esteri, si discute se la legge La Loggia sia rimasta fedele al dettato costituzionale, o invece ne abbia dato un’interpretazione riduttiva, andando, se non proprio *contra legem*, almeno *praeter legem*<sup>297</sup>. L’art. 117 della Costituzione, IX comma, sembrerebbe riconoscere, con riguardo sia alla conclusione degli accordi che delle intese, un vero e proprio *treaty-making power* alle Regioni, fra l’altro in apparente regime di separazione da quello dello Stato, salvo il rispetto per il suo esercizio dei limiti (casi e forme) previsti dalle leggi dello Stato stesso<sup>298</sup>. Il fatto che il citato art. 117 preveda espressamente il potere di “concludere” accordi (oltre che intese) va inteso presumibilmente nel senso che detto potere debba comprendere tutte le fasi inerenti alla formazione dell’accordo, da quella delle

---

<sup>295</sup> In base all’art. 118, comma I, vecchio testo, della Costituzione, ed alle correlative norme degli Statuti speciali, le Regioni, in base al c.d. principio del parallelismo, svolgevano le funzioni amministrative nelle materie in cui avevano anche la competenza legislativa. La legge statale poteva tuttavia trasferire funzioni amministrative dalla competenza regionale a quella di Comuni, Province o altri enti locali, se considerate di interesse esclusivamente locale. Sostanzialmente il principio del parallelismo venne rotto con la legislazione Bassanini (e in particolare con la legge n. 59 del 1997), in base alla quale le Regioni acquisirono una competenza generale e residuale in materia di funzioni amministrative, ed anche in settori dunque ove non erano titolari della funzione legislativa. Ciò era possibile in base all’art. 118, comma II, vecchio testo, della Costituzione, secondo il quale lo Stato poteva “con legge delegare alla Regione l’esercizio di altre funzioni amministrative”, oltre a quelle già spettanti all’Ente regione nelle materie di sua competenza legislativa. Con la riforma costituzionale del 2001 venne abbandonato definitivamente il principio del parallelismo: i Comuni divennero i titolari in via generale delle funzioni amministrative, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, fossero “conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e immediatezza” (art. 118, comma I, Cost.). In base al principio di sussidiarietà le funzioni e i compiti amministrativi vanno distribuiti fra i diversi livelli di governo in modo da poter essere svolti dagli Enti più vicini ai cittadini, a patto che tali Enti possano svolgere l’attività in maniera efficiente ed efficace. Si vedano in proposito, fra i tanti: Paolo Cavaleri, *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 2006, pp. 9-11 e 171-172; Raffaele Bifulco, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 69 ss.; Bartole-Bin-Falcon-Tosi, *Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 171 ss.

<sup>296</sup> Michele Buquicchio, opera cit., p. 201.

<sup>297</sup> Sostanzialmente in questo senso: Ruggiero Cafari Panico, “Le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni...”, cit., p. 114; Marta Brescia, “Il potere estero delle Regioni”, cit., pp. 345 e 346; Enzo Cannizzaro, “Le relazioni esterne delle Regioni nella legge di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione”, in *Riv. dir. int.*, 2003, pp. 759 ss.

<sup>298</sup> Paolo Caretti, “Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni”, cit., pp. 69-71.

trattative a quella della sua stipulazione<sup>299</sup>. Invece, la normativa prevista dalla legge La Loggia, nel disciplinare il contenuto e le modalità di esercizio del potere di concludere accordi, finisce col regolarne i termini in modo così invasivo e penetrante da vanificarne almeno in parte la reale portata<sup>300</sup>. In questa maniera si finisce però con l'aggirare la norma costituzionale in un modo poco compatibile con la lettera della stessa, che sembra invece prevedere l'esistenza di un potere proprio delle Regioni. Non vi sarebbe inoltre stata la necessità di una norma della Carta fondamentale per autorizzare lo Stato a delegare enti pubblici territoriali a compiere a suo nome attività funzionali alla conclusione di atti impegnativi sul piano internazionale<sup>301</sup>. La Regione, è stato sostenuto, non agisce dunque, stando alla lettera della legge "La Loggia", secondo il diritto costituzionale in nome proprio, ma come ente delegato dello Stato-persona. In ogni modo, anche fra coloro che hanno ritenuto che la disciplina degli accordi delle Regioni ai sensi dell'art. 6, III comma, della legge n. 131 del 2003, sia volta alla drastica riduzione (se non proprio all'annullamento) dell'autonomia di queste ultime in materia, vi è chi non esclude l'eventualità di una futura interpretazione estensiva dello stesso articolo, ma in senso opposto (ossia a favore dell'autonomia), da parte della Corte. Così, ad esempio, la categoria degli "accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro [delle Regioni] sviluppo economico, sociale e culturale" potrebbe essere intesa in senso ampio in modo da valorizzarne tutte le potenzialità espansive<sup>302</sup>.

Il potere di concludere accordi è però in effetti soggetto, sin dalla fase delle trattative, a stringenti limiti e penetranti controlli da parte dell'Esecutivo, che possono sfociare nel blocco definitivo dell'iniziativa regionale, a seguito di decisione discrezionale sull'opportunità politica, da parte del Consiglio dei ministri. Per questo è stato sostenuto<sup>303</sup> che il *treaty-making power* delle Regioni sia tale più nella forma che nella sostanza, risolvendosi in un mero diritto di proposta, sempre suscettibile di essere bloccato a seguito di decisione discrezionale del Governo.

E' certo coerente con queste premesse che le Regioni possano concludere accordi nei limiti e nella misura in cui la decisione sia condivisa dagli organi centrali dello Stato-persona. Anche negli altri ordinamenti in cui si riconosce un potere di concludere accordi internazionali alle Regioni (o *Länder* o Stati federati, ecc.), questo è esercitabile solo in quanto e nella misura in cui vi sia l'approvazione dello Stato (federale).

---

<sup>299</sup> Damiano Florenzano, "L'autonomia regionale nella dimensione internazionale", cit., p. 259.

<sup>300</sup> Enzo Cannizzaro, "Le relazioni esterne delle Regioni...", cit., p. 760.

<sup>301</sup> Enzo Cannizzaro, "Le relazioni esterne delle Regioni...", cit., p. 761.

<sup>302</sup> In questo senso: Corrado Mastropiero, "Il *treaty-making power* regionale tra novella costituzionale e legge di attuazione. Spunti di riflessione", in AAVV, *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Cacucci Editore, Bari, 2004, p. 293.

<sup>303</sup> Francesco Palermo, "Il potere estero delle Regioni", in AAVV, *La Repubblica delle autonomie - Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di Tania Groppi e Marco Olivetti, Giappichelli, 2003, pp. 174-175.



Si spiega così, su queste basi, come la Regione sia stata considerata da parte della dottrina, in base al diritto interno, come delegata del Governo centrale. In un'ottica tuttavia più rispondente allo spirito della riforma costituzionale del 2001, alla lettera del comma IX dell'art. 117, e all'opinione della Corte, è preferibile parlare oggi di un *treaty-making power*, inteso come competenza a stipulare, condiviso fra il Governo e la Regione, che hanno in materia una sorta di potere di co-decisione. Perché l'accordo venga stipulato è infatti sostanzialmente richiesto, per parte italiana, sia il consenso dell'Esecutivo che dell'Ente territoriale, e sarà quest'ultimo che deciderà se sottoscrivere o meno l'accordo, quando sottoscriverlo, e che, pur sotto la supervisione del Governo, ne determinerà i contenuti. Il potere estero, e in particolare quello di concludere accordi, che sul piano del diritto internazionale è proprio dello Stato complessivamente considerato quale soggetto, risulta distribuito all'interno (certo limitatamente a determinate materie), quanto al suo esercizio, fra gli organi centrali (in particolare, l'Esecutivo) e le Regioni. La legge di attuazione, nel disciplinare "i casi" nei quali le Regioni possono esercitare il *treaty-making power*, invece di limitarsi a richiedere il rispetto di astratti parametri di legittimità (come, ad esempio, il fatto che la controparte intrattenga rapporti diplomatici con la Repubblica italiana), ha previsto la possibilità anche di un controllo di merito da parte del Governo (accertamento dell'opportunità politica dell'accordo) il quale, solo nel caso di esito positivo di detto controllo, conferirà i pieni poteri di firma<sup>304</sup>.

45. Il *treaty-making power* delle Regioni dopo la riforma costituzionale del 2001 e la legge di attuazione.

In conclusione, le (nuove) norme costituzionali, di carattere ampio e indeterminato, e quelle della legge n. 131 del 2003, sono passibili di diverse interpretazioni, per cui è richiesto un notevole sforzo rielaborativo da parte della dottrina, e sarà in fondo dalla prassi e dalle pronunce del Giudice delle leggi che emergerà come la riforma verrà di fatto applicata<sup>305</sup>. Un punto fermo, riconosciuto da pressoché tutti gli autori, è rappresentato dalla copertura costituzionale del *treaty-making power* regionale, che in precedenza era basato unicamente sulla normazione primaria e secondaria e sulle decisioni giurisprudenziali, che da sole non potevano garantire la stabilità del quadro.

Altro punto fermo è costituito dalla previsione espressa del potere delle Regioni di concludere accordi con Stati esteri. In passato si discuteva in dottrina se potesse essere ammessa questa possibilità, ma la Corte costituzionale, quando è stata chiamata a decidere su casi del genere, si è sempre limitata ad annullare gli atti sottoscritti dalle Regioni italiane e da organi centrali di Stati esteri, sulla base del solo fatto che il

---

<sup>304</sup> Si veda in proposito: Marco Olivetti, "Il potere estero delle Regioni", in AAVV, La politica estera delle Regioni, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 35-37.

<sup>305</sup> Si veda in proposito: Lorenza Violini, "Il potere estero delle Regioni...", cit., pp. 138 ss.

Governo non era stato preventivamente informato dell'iniziativa, e dunque messo in grado di prestare o meno il proprio consenso<sup>306</sup>.

Nel concludere accordi con Stati esteri le Regioni non agiscono tuttavia certo in piena autonomia, ed il *treaty-making power* risulta chiaramente condiviso fra queste ed il Governo, che hanno in materia una sorta di potere di codecisione. Quanto alla conclusione delle intese, anche per la quale è necessaria l'approvazione del Governo, è preferibile ritenere, secondo l'interpretazione che meglio si attaglia alla *ratio* della riforma, che il loro oggetto non debba necessariamente essere limitato alla previsione di attività promozionali e di mero rilievo internazionale, almeno se si intendono tali attività in modo rigorosamente restrittivo. Come si vedrà successivamente, nella prassi, sostanzialmente avallata o almeno tollerata dal Governo, tramite lo strumento dell'intesa vengono spesso previste e regolate attività di cooperazione allo sviluppo a favore di Paesi del Terzo mondo o con economia in via di transizione, ed anche, sia pure in casi molto più rari, attività volte a favorire la costruzione di una cultura di pace, dunque improntata al rispetto dei diritti umani, in quei Paesi.

---

<sup>306</sup> Si vedano, ad esempio, le sentenze della Corte costituzionale: n. 124 del 1993, in *Le Reg.*, n. 6/1993, pp. 1781 ss.; n. 290 del 1993, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 2088 ss.; n. 332 del 1998, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 2429 ss.

## CAPITOLO QUINTO

### PACE, COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E DIRITTI UMANI

#### SEZIONE PRIMA

#### RAPPORTO FRA PACE, COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E DIRITTI UMANI

Sommario: 46. Rapporto fra pace, sviluppo e diritti umani. – 47. Pace, sviluppo e diritti umani in una prospettiva storica. – 48. Cooperazione allo sviluppo e sviluppo sostenibile. – 49. Diritto allo sviluppo e diritto alla pace.

#### 46. Rapporto fra pace, sviluppo e diritti umani.

Le Regioni italiane dalla fine degli anni Ottanta del secolo appena trascorso hanno iniziato a dotarsi di una legislazione finalizzata alla promozione di una cultura di pace, dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo. Generalmente è stato utilizzato un unico strumento normativo per tutti e tre i settori; alcune Regioni hanno invece emanato leggi distinte per disciplinare, rispettivamente, la promozione di una cultura di pace o la cooperazione allo sviluppo.

Il punto di svolta che ha indotto le Regioni ad emanare una legislazione sulle tematiche in esame è costituito dalla legge n. 49 del 1987, che prevede all'art. 2 una prima apertura ad un ruolo delle Regioni nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, ruolo comunque, almeno stando alla lettera della legge, meramente esecutivo rispetto a quello dello Stato. La norma citata ha in ogni modo rappresentato l'appiglio normativo cui hanno fatto riferimento le Regioni, con un'interpretazione in effetti più che estensiva o comunque *praeter legem*, per l'emanazione delle loro leggi successive in materia. In ogni modo un ruolo delle Regioni nella cooperazione allo sviluppo e un ruolo nella promozione della cultura di pace e dei diritti umani, anche suscettibile di proiettarsi al di fuori dei confini dello Stato, poteva ritenersi implicitamente legittimato dall'art. 11 della Costituzione. Gli organi centrali dello Stato ritenevano comunque tradizionalmente che tali attività fossero a loro riservate in quanto, se eseguite a favore o con controparti straniere, coinvolgevano necessariamente gli indirizzi di politica estera della Repubblica italiana.

Fra le finalità delle varie leggi regionali è ricorrente l'espresso richiamo ai principi ed ai dettati costituzionali ed internazionali in materia, e dunque il riconoscimento della cooperazione e della solidarietà internazionali come strumenti essenziali per la creazione di rapporti di

equità e giustizia fondati sul rispetto dei diritti dell'uomo e dei popoli, che si ritiene possano favorire una pace duratura per l'umanità.

L'utilizzazione da parte delle Regioni di un'unica legge per disciplinare la cooperazione allo sviluppo e la promozione di una cultura di pace e dei diritti umani, e, in ogni modo, anche quando siano stati adottati strumenti normativi diversi, la stretta connessione delle politiche regionali inerenti ai tre settori, sottendono la consapevolezza del rapporto di condizionamento reciproco e di osmosi fra lo sviluppo, i diritti umani e la pace.

#### 47. Pace, sviluppo e diritti umani in una prospettiva storica.

Dall'analisi degli eventi della storia recente, in particolar modo di quelli successivi allo scoppio dell'ultimo conflitto mondiale, si evince che lo sviluppo e la promozione della cooperazione internazionale, che hanno segnato il superamento dell'era della semplice coesistenza fra gli Stati, sono nati dall'aspirazione dei popoli alla pace dopo le due tragiche guerre planetarie.

In effetti un primo tentativo di stabilire condizioni più favorevoli alla coesistenza pacifica e allo sviluppo dei popoli era già stato intrapreso con l'istituzione della Società delle Nazioni nel 1919, il cui scopo principale, se non quasi esclusivo, era quello di prevenire la guerra. Era enunciato per la prima volta il fine di promuovere il benessere e lo sviluppo dei popoli, come previsto dall'art. 22 del Patto istitutivo, anche se con riferimento specifico unicamente alle Potenze assegnatarie dei mandati sui territori delle ex colonie tedesche e di parte dell'Impero Ottomano, a vantaggio delle rispettive popolazioni<sup>307</sup>.

E' comunque con la Carta delle Nazioni Unite che il concetto di pace, dall'accezione negativa della mera assenza di guerra, si è ampliato arrivando ad abbracciare anche la necessità della creazione delle condizioni strutturali per lo sviluppo economico e sociale dei popoli (pace positiva). La pace è diventata da allora l'imperativo giuridico del diritto dell'ONU (*pax est servanda*); oltre a costituire il fondamento della cooperazione, garantendo le condizioni che permettono la collaborazione e le sinergie fra gli Stati, ne costituisce anche il fine e l'obiettivo.

Già nel 1941 Roosevelt e Churchill, durante il secondo conflitto mondiale, proclamarono nella Carta atlantica (che in parte riprendeva e si ispirava ai Quattordici punti di Wilson del 1918) la necessità di attuare la più piena collaborazione tra tutti i popoli nel campo economico, al fine di assicurare a tutti migliori condizioni di lavoro, progresso economico e

---

<sup>307</sup> Raffaele Cadin, "L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale", in E. Spatafora – R. Cadin – C. Carletti, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, Giappichelli Ed., 2003, pp. 8 ss. L'Autore citato afferma fra l'altro che "dal punto di vista operativo, la Società delle Nazioni ha svolto un certo ruolo nell'assistenza allo sviluppo in virtù dell'art. 24 del Patto [istitutivo] che le riconosceva la competenza a coordinare gli uffici od organismi internazionali già esistenti, o che sarebbero stati creati, che si occupavano della cooperazione nel settore economico, commerciale e tecnico (l'Organizzazione d'igiene, l'Organizzazione internazionale della cooperazione intellettuale, l'Organizzazione internazionale del lavoro, ecc.)".

sicurezza sociale, presupposti necessari per assicurare un futuro di pace e prosperità.

Questi principi ed obiettivi vennero poi recepiti dalla Carta delle Nazioni Unite, adottata a San Francisco il 26 giugno 1945, a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'organizzazione internazionale. L'art. 1 della Carta prevede infatti, fra i fini dell'Organizzazione, anzitutto, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (punto 1), ed inoltre, il conseguimento "della cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o di religione" (punto 3). Allo stesso modo all'art. 13 è previsto che l'Assemblea generale, fra l'altro, intraprenda studi e raccomandazioni allo scopo di "sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico, sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione" (comma 1, lettera b)). Ancora, l'art. 55, facente parte del Capitolo dedicato alla cooperazione economica e sociale, prevede che: "Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c) il rispetto e l'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione".

In base all'art. 60 della Carta gli organi principali preposti alla cooperazione economica sono l'Assemblea generale e, sotto la sua direzione, il Consiglio economico e sociale. A questi due organi fa capo tutta una serie di organi sussidiari da essi istituiti, che si coordinano, assieme all'Assemblea ed al Consiglio, con gli Istituti specializzati (ossia, ad es., FAO, ILO, UNESCO, WHO, IMF, IBRD, ecc.).

Secondo l'art. 68 della Carta il "Consiglio economico e sociale istituisce commissioni per le questioni economiche e sociali e per promuovere i diritti dell'uomo, nonché quelle altre commissioni che possono essere richieste per l'adempimento delle sue funzioni". I più importanti fra questi organi sono le Commissioni tecniche o funzionali (fra cui, per ciò che qui interessa, quelle per lo sviluppo sociale, per i diritti umani, per la condizione della donna, per la scienza e la tecnica a favore dello sviluppo, per lo sviluppo sostenibile) e le Commissioni economiche regionali<sup>308</sup>.

Nell'ottica del diritto onusiano lo sviluppo non è considerato solamente nella angusta dimensione della mera crescita economica, pur sempre necessaria, ma come un processo che coinvolge, nella loro interazione, anche gli aspetti sociali, culturali ed umani degli individui e

---

<sup>308</sup> Benedetto Conforti, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2000, pp. 120 ss. e 234.

dei popoli, comprendente anche la tutela dei diritti umani e dell'ambiente. Così inteso, lo sviluppo non può non comportare anche la promozione della pace.

E' stato in questo contesto coniato il concetto di sviluppo sostenibile, concepito come una sorta di risultato dell'interazione e delle convergenze fra il diritto internazionale dello sviluppo, quello dei diritti umani e quello dell'ambiente. In quest'ottica la cooperazione non è finalizzata solo al soddisfacimento dei bisogni primari (*basic needs*), ma mira alla promozione globale della persona umana e alla piena realizzazione delle sue risorse, nel rispetto del patrimonio ambientale e favorendo processi di sviluppo endogeni. Mirando alla promozione globale dell'uomo, la cooperazione non può non investire anche il tema dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della democrazia. Per questo in dottrina è stato anche sostenuto che il concetto di sviluppo umano sarebbe preferibile a quello di sviluppo sostenibile; ciò in quanto affermare che lo sviluppo debba essere sostenibile dal punto di vista economico, ambientale e dei diritti umani equivale a sostenere la necessità di uno sviluppo "umano", che enfatizza il ruolo centrale ed il fine ultimo costituito dalla persona umana, alla realizzazione della quale è strumentalizzato tutto il resto<sup>309</sup>. In ogni modo, le varie leggi delle Regioni italiane in materia di cooperazione allo sviluppo prevedono espressamente come finalità la promozione dello sviluppo sostenibile a favore delle popolazioni dei Paesi del terzo mondo, e dunque più dettagliatamente il soddisfacimento dei bisogni primari, la promozione e la difesa della democrazia e dei diritti civili e politici, la valorizzazione delle risorse umane, il mantenimento dell'identità culturale, la conservazione del patrimonio ambientale, la crescita economica sociale e culturale, la realizzazione di pari opportunità fra i generi e il miglioramento della condizione dell'infanzia.

#### 48. Cooperazione allo sviluppo e sviluppo sostenibile.

Oltre che nel caso italiano, anche a livello internazionale tende sempre più ad affermarsi la convinzione che sia, se non necessario, almeno opportuno coinvolgere nella cooperazione allo sviluppo i gruppi della società civile (fra cui organizzazioni non governative (ONG), associazioni professionali, gruppi di donne, ecc.), secondo il modello, introdotto nel nostro Paese con la legge n. 49 del 1987, della c.d. cooperazione decentrata. Allo stesso modo, fra l'altro, sono stati riconosciuti gli effetti positivi delle politiche di sviluppo nei Paesi in cui sono state realizzate forme di decentramento politico e/o amministrativo (specie se accompagnate dal decentramento dei bilanci e delle responsabilità per la fornitura dei servizi di base), in quanto hanno comportato un avvicinamento dei processi decisionali alle popolazioni, e

---

<sup>309</sup> Raffaele Cadin, "L'evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo...", cit., pp. 75 ss.

dunque una maggiore possibilità di controllo e di verifica da parte di queste ultime sull'operato di politici ed amministratori<sup>310</sup>.

Per garantire il successo di una politica di cooperazione allo sviluppo è opportuno mobilitare il sostegno popolare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, consentendo in questo modo alla popolazione del Paese beneficiario, e soprattutto ai ceti sociali più poveri, di esercitare la dovuta pressione politica affinché le risorse disponibili vengano impiegate in modo efficiente ed equo e non vengano distratte per fini non previsti o depredate da funzionari corrotti. Per assicurare la mobilitazione e la partecipazione popolare alla politica in senso lato di un Paese, e dunque un controllo sull'utilizzazione delle risorse, è indispensabile l'esistenza di un ordinamento democratico in cui vengano rispettati i diritti civili e politici e le libertà fondamentali. Si ripete che il decentramento, comportando un trasferimento di risorse e di responsabilità amministrative (o anche politiche) dal governo centrale agli enti locali, aumenta la possibilità di partecipazione della popolazione nei processi decisionali che la riguardano, e quindi comporta una maggiore responsabilità e trasparenza, meno corruzione, una più efficiente erogazione dei servizi di base (data la migliore conoscenza in capo agli operatori pubblici dei problemi e delle esigenze concrete delle comunità locali). Non si può negare inoltre l'effetto positivo che il decentramento può produrre nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti, e quindi nel favorire le condizioni per una pace duratura, dando la possibilità ad esempio a gruppi etnici o linguistici minoritari territorialmente localizzati di contribuire alle decisioni che li concernono<sup>311</sup>.

Gli effetti positivi che si accompagnano al decentramento politico e/o amministrativo (maggiore responsabilità, trasparenza ed efficienza, e anche minore possibilità di sottrazione di risorse), si producono anche dal lato dei Paesi "donatori", e sono stati seriamente presi in considerazione, anche e particolarmente nel caso italiano, quando è stata introdotta la cooperazione decentrata, e quindi la possibilità di realizzare e concordare progetti di sviluppo da parte di autonomie territoriali di Stati differenti.

La valorizzazione delle autonomie territoriali nei processi decisionali per gli interventi in tema di cooperazione allo sviluppo, e, fra l'altro, la positivizzazione e l'attuazione effettiva del principio di sussidiarietà (costituzionalizzato in Italia con la riforma del 2001), comportano un coinvolgimento più accentuato ed un rafforzamento delle forze della società civile dei Paesi "donatori", ed anche di quelle dei Paesi "beneficiari", che vengono coinvolte (assieme agli enti pubblici, generalmente territoriali, di detti Paesi) nella progettazione e realizzazione delle iniziative di sviluppo.

---

<sup>310</sup> UNDP (United Nations Development Programme), Rapporto 2003 sullo sviluppo umano, Rosenberg & Sellier, Torino, 2003, p. 20. Nei Paesi ove la decentralizzazione ha funzionato, come in alcune parti del Brasile, della Giordania, del Mozambico, degli stati indiani del Kerala, Madya Pradesh e del Bengala Occidentale, essa ha apportato notevoli miglioramenti.

<sup>311</sup> Ivi, pp. 159 ss.

Fondamentale rimane in ogni modo la possibilità della supervisione da parte della società civile, e dunque da parte di organizzazioni non governative, sindacati, associazioni, cittadini, ecc., sull'operato di politici ed amministratori e sull'utilizzazione dei fondi stanziati, sia nel caso dei Paesi donatori che di quelli beneficiari.

Il rapporto di interdipendenza fra pace, sviluppo e diritti umani è particolarmente evidente ove si prendano in considerazione gli aspetti socio-economici. E' del tutto logico e lapalissiano che l'esistenza della pace in senso negativo, come assenza di guerra, sia il primo ed imprescindibile presupposto dello sviluppo umano. Questo non può, come già visto, essere confinato alla mera crescita del reddito pro-capite. La crescita economica è però anch'essa necessaria, in particolar modo per consentire ai Paesi in via di sviluppo (soprattutto a quelli meno avanzati) di uscire dal circolo vizioso della povertà; di per sé non implica però automaticamente un aumento del benessere della popolazione, e soprattutto della sua parte più povera, in quanto può andare a beneficio esclusivo dei ceti sociali dominanti e comportare dunque allargamenti delle disuguaglianze di reddito. La crescita economica opera ciò nondimeno anche indirettamente, comportando, dato l'aumento del prodotto interno lordo e dunque della ricchezza prodotta in un Paese, un aumento delle entrate del Governo, con la conseguente possibilità di un incremento degli investimenti nell'istruzione, nelle infrastrutture di base, nel controllo delle malattie e nella sanità (specialmente nel campo della salute materna ed infantile), che sono tutti settori fra loro collegati ed interdipendenti. Detti investimenti accelerano a loro volta la crescita economica, consentendo, principalmente, quelli in infrastrutture lo sviluppo delle imprese, e quelli in istruzione una migliore specializzazione dei lavoratori e dunque una maggiore produttività. Anche i miglioramenti della sanità generano ritorni economici positivi. Il controllo di malattie come la dissenteria o il morbillo, reso possibile da miglioramenti sia dell'approvvigionamento idrico e delle strutture igienico-sanitarie che da una maggiore istruzione, concorre a ridurre la malnutrizione e contribuisce ad aumentare la produttività della forza lavoro. La lotta alla malnutrizione ha a sua volta effetti positivi sull'istruzione ed ancora, incidendo sulla possibilità di apprendere e di crescere sani, sulla forza di lavoro produttiva. Molte delle sinergie fra crescita economica, da un lato, e aumento del livello di istruzione, miglioramento delle condizioni sanitarie, nutrizionali e ambientali, e dunque sviluppo umano, dall'altro lato, trovano l'ambiente più propizio se sono supportate da un sistema ove siano riconosciuti i principi di rappresentanza e dell'uguaglianza, e siano garantiti i diritti civili e politici delle persone povere<sup>312</sup>.

Perché lo sviluppo possa essere sostenibile è necessario, si ripete, assicurare anche la sostenibilità ambientale, ossia la conservazione della capacità produttiva degli ecosistemi naturali a vantaggio delle generazioni future. Anche in questo campo sono evidenti i condizionamenti reciproci fra la povertà, che determina spesso il degrado ambientale (i contadini poveri delle regioni del terzo mondo ad alta

---

<sup>312</sup> Ivi, pp. 19 ss., 91 ss., 159 ss.



crescita demografica tendono, ad esempio, ad abbattere le foreste tropicali per trarne legna da bruciare e terreni da coltivare), e il degrado ambientale stesso, che riverbera a sua volta le conseguenze dell'impovertimento delle risorse naturali e del deterioramento degli ecosistemi sulle popolazioni povere. La gestione dell'ambiente non può quindi essere separata o peggio trascurata dalle politiche di cooperazione allo sviluppo<sup>313</sup>. Non si può tacere inoltre il contributo che le autonomie territoriali possono apportare in tema di tutela ambientale, e ciò per il fatto che molti dei problemi di inquinamento e di degrado dell'ecosistema hanno la loro radice proprio in situazioni esistenti a livello locale. Gli amministratori e gli uomini politici degli enti pubblici territoriali, avendo in genere una migliore conoscenza ed un rapporto più stretto con la realtà e la comunità locale, possono più facilmente individuarne i problemi e trovarne e realizzarne le soluzioni. Ciò nella conduzione di un dialogo continuo con la società civile e la base popolare, che si auspica sia messa in grado, tramite l'esercizio dei diritti civili e politici, di controllare e giudicare l'operato dei governanti, specie di quelli operanti ai livelli più vicini ai cittadini<sup>314</sup>.

#### 49. Diritto allo sviluppo e diritto alla pace.

Anche se si ritiene, come sostenuto da parte della dottrina, che dall'intreccio dei principi solidaristico, internazionalistico ed autonomistico si ricava la legittimità costituzionale delle attività delle Regioni di cooperazione allo sviluppo, ed anche a mio avviso di quelle dirette alla promozione della cultura di pace e della tutela dei diritti umani, siano queste ultime svolte nel territorio regionale, ovvero oltre i confini della Regione ed anche della Repubblica italiana, non si può negare che spetta comunque alle leggi dello Stato di disciplinare, almeno in termini generali, i limiti e le modalità di esercizio delle attività suddette da parte delle Regioni, coniugando i tre principi sopra citati con quelli dell'unità ed indissolubilità della Repubblica e del rispetto e della coerenza con le scelte di politica estera dello Stato.

Secondo l'ordinamento interno le Regioni sono dunque legittimate in base ai principi costituzionali ricavabili dagli articoli 2, 5 e 11, ed ora anche in base al nuovo art. 117, IX comma, a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo, di promozione della cultura di pace e dei diritti umani, anche al di fuori del territorio nazionale. Rimane tuttavia necessaria anche la presenza di una legge statale che assicuri che lo svolgimento di dette attività da parte delle Regioni non avvenga in contrasto con gli indirizzi di politica estera dello Stato. Non sembra che, in base alle norme costituzionali citate e interpretando alla lettera le disposizioni della legge n. 49 del 1987 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), le Regioni

---

<sup>313</sup> Ivi, pp. 149 ss.

<sup>314</sup> Il contributo che le autonomie territoriali possono apportare in materia di tutela ambientale è stato espressamente riconosciuto nel Principio 22 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo del 1992. Il testo è pubblicato in: *Rio 1992: Vertice per la Terra*, a cura di Marchisio e Garaguso, Milano, Franco Angeli, 1993.

abbiano anche, dal punto di vista del diritto interno, l'obbligo giuridico a svolgere dette attività.

Ci si può chiedere a questo punto se le Regioni italiane siano destinatarie di un obbligo giuridico a svolgere dette attività, e in particolare quelle di cooperazione allo sviluppo e di promozione della pace, anche secondo il diritto internazionale. Una risposta positiva dipende dalla soluzione affermativa al quesito se esistano un diritto alla pace ed un diritto allo sviluppo in base in primo luogo al diritto internazionale consuetudinario. E' chiaro che se non sono ritenuti esistenti sul piano esterno i due diritti in questione il problema nemmeno si pone.

Verifichiamo quindi se possono essere considerati esistenti un diritto allo sviluppo ed un diritto alla pace in base al diritto internazionale generale. In caso di risposta positiva, le Regioni italiane saranno tenute giuridicamente ad adempiere agli obblighi corrispondenti a detti diritti, o direttamente in base al diritto internazionale, se considerate soggetti di tale ordinamento e destinatarie di quegli obblighi (secondo la teoria della limitata soggettività internazionale degli Enti dipendenti da Stati), o al contrario in base al diritto interno, tramite l'art. 10, comma I, della Costituzione ("L'ordinamento giuridico italiano [e dunque anche le Regioni] si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute").

La dottrina tradizionale tende a distinguere i diritti umani di prima generazione, ossia i diritti civili e politici, da quelli di seconda generazione, ossia i diritti economici, sociali e culturali; i diritti allo sviluppo ed alla pace vengono da parte della dottrina ascritti ad un'altra categoria, quella dei diritti di terza generazione. I diritti civili e politici vengono in genere considerati diritti attuali, in quanto sono previsti e tutelati, anche se solo nell'ambito degli ordinamenti degli Stati democratici; comporterebbero soprattutto obblighi di astensione da parte degli Stati. I diritti economici, sociali e culturali (fra cui il diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione, ecc.) vengono invece in genere considerati diritti potenziali, in quanto la loro concreta attuazione richiederebbe un impegno gravoso e costoso da parte degli Stati, consistente soprattutto in obblighi di agire (o di fare il possibile), e il cui adempimento è più arduo da verificare; talvolta sono previsti a livello internazionale meccanismi ed organismi di controllo e garanzia della loro tutela da parte degli Stati (come si verifica, ad esempio, nell'ambito dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) o dell'OMS (Organizzazione mondiale della sanità))<sup>315</sup>. Queste osservazioni sono tutto sommato condivisibili, con la precisazione tuttavia che anche l'attuazione effettiva dei diritti civili e politici può richiedere l'adozione di misure positive (si consideri ad esempio l'attuazione del principio di uguaglianza e non discriminazione), per cui la distinzione fra diritti che

---

<sup>315</sup> Si vedano in proposito: Ersilia Grazia Spatafora, "Il diritto allo sviluppo come strumento di pace e di democratizzazione in un ordine internazionale equo", in: AAVV, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Giappichelli Ed., Torino, 2003, p. 233; Tullio Treves, *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 195.

comportino obblighi di astensione e diritti che richiedano misure positive va senz'altro attenuata.

Quanto ai diritti c.d. di terza generazione o diritti di solidarietà (in quanto presuppongono comportamenti solidali da parte di tutti i soggetti: Stati, organizzazioni e – si discute in dottrina - anche individui)<sup>316</sup>, tra cui vengono annoverati il diritto allo sviluppo, il diritto alla pace, il diritto ad un ambiente sano, ecc., è difficile individuare con chiarezza chi ne siano i titolari, e ancor più chi siano i destinatari degli obblighi corrispondenti. Se esiste un diritto soggettivo è infatti necessario che un soggetto abbia la possibilità giuridica di esigere l'adempimento di un obbligo da parte di un altro soggetto<sup>317</sup>.

Il diritto allo sviluppo può essere, astrattamente, costruito o come diritto degli Stati poveri nei confronti degli Stati ricchi, o come diritto degli individui, o di gruppi di individui, o dei popoli (se considerati soggetti) nei confronti degli Stati: ne emerge così con chiarezza al tempo stesso la duplice dimensione individuale e collettiva.

In quest'ottica è considerato allo stesso tempo sia diritto degli individui (dimensione individuale), e dunque diritto umano, che diritto dei popoli di ciascun Paese (dimensione collettiva); secondo alcuni, anche diritto di gruppi di individui liberamente associati e di comunità territoriali.

L'individuazione del diritto allo sviluppo è il risultato di un lungo processo di studio e di ricerca, oltreché politico, non ancora terminato, che è stato avviato ed è stato portato avanti in seno alle Nazioni Unite, in particolare dall'azione e dall'iniziativa dell'Assemblea generale, del Consiglio economico e sociale, e della Commissione dei diritti umani. Resta tuttavia da dimostrare se il diritto allo sviluppo sia riconosciuto come diritto, individuale e/o collettivo, dalla comunità internazionale.

L'Assemblea generale ha orientato la sua attenzione ad una specifica individuazione del diritto allo sviluppo solo negli anni Ottanta del secolo appena trascorso, anche se dagli strumenti dalla stessa adottati precedentemente in materia di diritti umani emerge che il riconoscimento e la tutela effettiva di tutti i diritti ivi previsti costituisce il necessario presupposto per la piena realizzazione dello sviluppo umano. Si vedano: il Preambolo della Carta delle Nazioni Unite e gli artt. 55 e 59 sui fini delle Nazioni Unite; la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; la Risoluzione n. 1161 (XII) del 26.11.1957 (con la quale l'Assemblea prevede la necessità di uno sviluppo economico e sociale "integrato e bilanciato"); i due Patti del 1966 sui diritti civili e politici, e sui diritti economici, sociali e culturali; la Dichiarazione sul progresso sociale e lo sviluppo (Risoluz. 11.12.1969 n. 2542 (XXIV)); la Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972; la Dichiarazione per l'eliminazione

---

<sup>316</sup> Secondo Gianfranco Tuset, "Il diritto allo sviluppo come diritto umano", in: *Pace dir. 'uomo pop.*, 1, 1992, pp. 77 ss, con il diritto allo sviluppo la solidarietà si farebbe principio giuridico, proprio perché non vi potrebbe essere implementazione e garanzia di tale diritto senza l'assunzione della solidarietà come obbligo anche giuridico e non più solo indicazione etica. L'Autore ritiene dunque che esista un diritto allo sviluppo già positivizzato sul piano dell'ordinamento internazionale. Osservazioni critiche riguardo questa teoria verranno avanzate successivamente.

<sup>317</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1967, p. 101.

definitiva della fame e della malnutrizione, adottata il 16.11.1974 dalla Conferenza mondiale sull'alimentazione, indetta dalle Nazioni Unite in applicazione della Risoluz. N. 3180 (XXVIII) dell'Assemblea generale in data 17.12.1973<sup>318</sup>.

Nel 1986 i Paesi in via di sviluppo fecero approvare dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite una Dichiarazione sul diritto allo sviluppo<sup>319</sup>, secondo la quale “ogni essere umano e ogni popolo ha il diritto di partecipare, contribuire e beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico” (art. 1); “la persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere partecipante attiva e beneficiaria del diritto allo sviluppo” (art. 2, par. 1); gli Stati hanno “il diritto e il dovere di elaborare politiche appropriate per lo sviluppo nazionale” (art. 2, par. 3) e il “dovere di adottare misure, individualmente e collettivamente, per elaborare politiche internazionali per lo sviluppo con lo scopo di facilitare la piena realizzazione del diritto allo sviluppo” (art. 4, par. 1). Tali disposizioni prevedono in maniera molto generica obiettivi di natura politica, piuttosto che parametri di natura giuridica. Non specificano inoltre se titolari dell'asserito diritto allo sviluppo siano gli individui nei confronti degli Stati di appartenenza, o gli Stati (poveri) nei confronti degli Stati (ricchi), o i popoli nei confronti degli Stati. Evidente era lo scopo dei Paesi in via di sviluppo, con l'approvazione della dichiarazione in esame e la proclamazione del diritto allo sviluppo, di richiamare l'attenzione della comunità degli Stati sull'esigenza di rimodellare il sistema delle relazioni economiche internazionali<sup>320</sup>. Nel perseguire tale scopo, si tenta di arrivare ad una positivizzazione giuridica del diritto allo sviluppo, ossia di tradurlo in obblighi giuridici per gli Stati, e non solo in meri doveri morali e politici.

Così, sul piano regionale-continentale il diritto allo sviluppo è stato positivizzato nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata nel 1981 su iniziativa dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), che stabilisce, all'art. 22, che “tutti i popoli hanno diritto al loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto stretto della loro libertà e della loro identità, e all'eguale godimento del patrimonio comune dell'umanità”, e che “gli Stati hanno il dovere, separatamente o in cooperazione tra loro, di assicurare l'esercizio del diritto allo sviluppo”. Da ciò deriverebbe quindi la pretesa di coloro *who are most in need* del soddisfacimento dei loro bisogni essenziali, in primo luogo nei confronti dei loro Stati di appartenenza, ma anche nei confronti degli Stati più ricchi e degli organismi internazionali. In quest'ottica, le politiche di cooperazione e di aiuto allo sviluppo intraprese da parte dei Paesi ricchi sono politiche dovute, come il criterio della non-reciprocità o del non-ritorno immediato, nei rapporti di scambio tra Nord e Sud del

---

<sup>318</sup> Si veda in proposito: Ersiliagrazia Spatafora, “Il diritto allo sviluppo come strumento di pace...”, cit., pp. 234-236.

<sup>319</sup> La Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986 è reperibile, fra l'altro, in: *Raccolta di strumenti internazionali sui diritti umani*, a cura di Paolo Stefani, Quaderni, n. 7/2004, Centro di ricerca sui diritti della persona e dei popoli – Università di Padova, 2004, pp. 244 ss.

<sup>320</sup> Si veda in proposito: Antonio Cassese, *Diritto internazionale*, a cura di Paolo Gaeta, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 199 e 200.

mondo<sup>321</sup>. Titolari di posizioni di vantaggio potrebbero dunque essere gli Stati (poveri) nei confronti di altri Stati (ricchi); gli individui, e allo stesso modo i popoli, nei confronti degli Stati di appartenenza e comunque nei confronti degli Stati ricchi. In ogni modo però, il diritto allo sviluppo non è previsto in termini giuridicamente vincolanti in strumenti di portata universale.

Successivamente alla Dichiarazione del 1986, l'importanza e la centralità del diritto allo sviluppo per ogni persona umana venne ribadita nella Dichiarazione finale della Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna in data 25.06.1993, ove gli Stati partecipanti hanno ribadito che il diritto allo sviluppo è un "diritto universale e inalienabile che fa parte integrante dei diritti fondamentali della persona umana, che è il soggetto centrale dello sviluppo"<sup>322</sup>. I medesimi principi vennero poi ripresi da altre due nuove Dichiarazioni dell'Assemblea generale sul diritto allo sviluppo, in data, rispettivamente, 12.12.1997 e 9.12.1998, ove vennero ribaditi, ancora una volta, la vocazione universale del diritto allo sviluppo e la posizione centrale della persona umana.

Si è cercato dunque in dottrina di trovare un fondamento giuridico al diritto allo sviluppo, di cui sarebbero titolari, come già visto, secondo una prima impostazione, i Paesi in via di sviluppo nei confronti dei Paesi ricchi e, secondo una impostazione più recente, i singoli individui in quanto titolari di un diritto umano fondamentale, riconducibile alla categoria dei c.d. diritti di terza generazione. Gli individui (o anche i popoli e, in un'accezione ancora più ampia, anche gruppi, comunità, associazioni) vedrebbero loro attribuite situazioni giuridiche soggettive attive, che consentirebbero di pretendere situazioni di vantaggio. Il diritto allo sviluppo consisterebbe nel diritto ad essere destinatari di politiche sia nazionali che internazionali volte in primo luogo al soddisfacimento per tutti dei *basic needs*<sup>323</sup>.

I tentativi di ricostruire una norma di diritto internazionale generale che prevedesse il diritto allo sviluppo, tanto come diritto di cui siano titolari gli Stati (poveri) nei confronti di altri Stati (ricchi), tanto come diritto degli individui (in primo luogo dei Paesi poveri) a cui corrisponda un obbligo da parte degli Stati (in primo luogo di quelli ricchi), sono rimasti infruttuosi stante l'impossibilità di provare, in capo ai Membri della comunità internazionale, una *opinio iuris ac necessitatis* in tal senso. Questi ultimi infatti si sono sempre ritenuti liberi, salvo l'assunzione di obblighi di natura pattizia, di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo nei confronti dei Paesi poveri o delle loro popolazioni. Inoltre, anche il fatto che venga affermata, specialmente nel contesto dell'Unione europea, la clausola di condizionalità che subordina il godimento di prestazioni di cooperazione allo sviluppo al rispetto, da parte di un determinato Paese, dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto, sembra confermare che gli Stati (ricchi) non si

---

<sup>321</sup> Antonio Papisca, "Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani", in: *Pace dir.uomo pop.*, 1988, 1, pp. 34-35 e 38.

<sup>322</sup> La Dichiarazione di Vienna, in data 25 giugno 1993, è reperibile in: *Riv. dir. int.*, 1993, pp. 1201 ss.

<sup>323</sup> Antonio Papisca, "Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani", cit., pp. 36-37.

considerino e non siano obbligati a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo<sup>324</sup>.

Le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite inoltre, come la Dichiarazione del 1986 appena esaminata ed altre ancora su cui, sia pure in termini più velati, si pretende di fondare un diritto allo sviluppo (si vedano, in particolare, la risoluzione n. 3201 (S-6), recante la Dichiarazione sull'instaurazione del nuovo ordine economico internazionale, adottata il 1° maggio 1974, e la risoluzione n. 3281 (XXIX) del 12 dicembre 1974, recante la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati), non sono giuridicamente obbligatorie ma semmai riconducibili alla categoria degli strumenti di *soft law*, vincolanti solo politicamente e moralmente i Paesi che li abbiano votati. Certo, come è ovvio, gli Stati restano vincolati giuridicamente dagli obblighi che essi stessi abbiano assunto in tema di cooperazione allo sviluppo con accordi internazionali bilaterali o multilaterali<sup>325</sup>.

In ogni modo lo sviluppo è ormai considerato in una accezione universalista, e non può essere separato dalla promozione della pace e dei diritti umani; fa riferimento ai valori condivisi (almeno teoricamente) a livello planetario della dignità della persona umana, della giustizia sociale, della solidarietà, della partecipazione popolare, tutti diritti umani previsti espressamente nei due Patti internazionali sui diritti civili e politici, e sui diritti economici, sociali e culturali, e tra loro interdipendenti. Anche se la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986, come gli altri strumenti analoghi, non contiene norme giuridicamente vincolanti, stabilisce comunque che il processo di sviluppo è necessario per la piena realizzazione dei diritti umani contenuti nei due Patti del 1966, e per la loro implementazione<sup>326</sup>.

Se non esiste dunque, almeno attualmente, un diritto allo sviluppo in base al diritto internazionale generale, le Regioni, anche ove fossero considerate limitati soggetti di tale ordinamento, non sono tenute, sempre in base al diritto consuetudinario, a compiere attività di cooperazione allo sviluppo.

---

<sup>324</sup> Si veda in proposito: Fabio Raspadori, "Diritti umani e cooperazione allo sviluppo nella Convenzione di Cotonou: la clausola di condizionalità <<quasi perfetta>>", in: *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2004, pp. 5-8.

<sup>325</sup> Si vedano in proposito: Sergio Marchisio, "Sviluppo (cooperazione internazionale per lo)", in: *Enc. dir.*, Giuffrè, XLIII, 1990, pp. 1558-1559; Michele Vellano, "Cooperazione internazionale allo sviluppo", in *Dig. Discipl. Ppubbl., Aggiornamento*, UTET, 2000, pp. 123 ss.; Fabio Raspadori, "Diritti umani e cooperazione allo sviluppo...", cit., pp. 8 ss.

<sup>326</sup> Gianfranco Tusset, "Il diritto allo sviluppo come diritto umano", cit., p. 80.

## SEZIONE SECONDA

### COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO, PACE E TUTELA DEI DIRITTI UMANI FRA LEGISLAZIONE STATALE E LEGISLAZIONE REGIONALE

Sommario: 50. Fondamento giuridico della cooperazione allo sviluppo e di quella delle Regioni in particolare.- 51. La legislazione italiana vigente (in particolare la legge n. 49 del 1987). – 52. Il ruolo delle Regioni in base alla legge n. 49 del 1987. – 53. Il disegno di legge del Governo per la riforma della disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo. – 54. Esempi di altri disegni di legge sulla riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo, presentati da varie forze politiche. - 55. Interventi legislativi delle Regioni in materia di cooperazione allo sviluppo, pace e tutela dei diritti umani. – 56. La cooperazione decentrata. – 57. Interventi di solidarietà internazionale. – 58. Le iniziative per la promozione della cultura di pace e della tutela dei diritti umani. – 59. La programmazione regionale e il raccordo con il Ministero degli affari esteri. – 60. Cenni sull'attività della Regione Veneto per la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e i diritti umani.

50. Fondamento giuridico della cooperazione allo sviluppo e di quella delle Regioni in particolare.

E' preferibile ed è stato preferito nella prassi utilizzare il termine cooperazione anziché il termine aiuto. Parlare di aiuto allo sviluppo evoca infatti un processo unidirezionale dal Paese che fornisce l'aiuto a quello che lo riceve, e dunque una posizione di inferiorità di quest'ultimo. La cooperazione invece implica un rapporto reciproco, ove ognuna delle parti può fornire il proprio contributo in vista del raggiungimento di uno scopo comune (sociale, economico, culturale, ecc.), pur non escludendo tuttavia (e di solito non esclude) la possibilità della contemporanea presenza anche dell'elemento dell'aiuto, nella forma di prestiti agevolati, donazione di capitali, supporto tecnico, ecc. La cooperazione allo sviluppo non è quindi, come si vedrà, un processo a senso unico, ma comporta effetti e ritorni positivi anche dal lato dei Paesi c.d. donatori, in termini ad esempio di apertura dei mercati, internazionalizzazione delle imprese, lotta al degrado dell'ambiente e ai traffici di droga, maggior controllo dei fenomeni migratori, ecc.

Non vi sono distinzioni di significato fra le locuzioni "cooperazione allo sviluppo" e "cooperazione per lo sviluppo", che sono indifferentemente e intercambiabilmente utilizzate sia in dottrina che negli atti normativi nazionali ed internazionali<sup>327</sup>.

---

<sup>327</sup> Michele Vellano, "Cooperazione internazionale allo sviluppo", in: *Dig. Discipl. Pubbl., Aggiornamento*, UTET, 2000, p. 124.

Quanto al fondamento giuridico ed alla natura dei soggetti della cooperazione allo sviluppo si distinguono: 1) la cooperazione bilaterale, che trova il proprio fondamento giuridico, nell'ambito del diritto internazionale, in un accordo tra due Stati e, sul piano interno, nella normativa degli ordinamenti di questi ultimi; è considerata parte della politica estera, in primo luogo (ma non solo) da parte dei Paesi donatori, e presuppone la scelta degli obiettivi, delle priorità e dei soggetti beneficiari degli interventi; 2) la cooperazione multilaterale: è quella perseguita dagli Stati attraverso organizzazioni internazionali di carattere universale (come le Nazioni Unite e gli Istituti specializzati) o regionale (come l'Unione europea); trova il proprio fondamento giuridico, da un lato, nei trattati istitutivi di dette organizzazioni internazionali e nel relativo diritto derivato e, dall'altro, nei trattati conclusi tra le medesime organizzazioni ed i Paesi beneficiari<sup>328</sup>; si parla di cooperazione multilaterale anche ove questa si fondi su un accordo internazionale concluso da più di due Stati; i fondamenti normativi della cooperazione multilaterale si trovano anche, come per la cooperazione bilaterale, nelle discipline interne dei singoli Stati; 3) la cooperazione multilaterale: è una forma di intervento di natura mista, che avviene nel quadro di un'organizzazione internazionale, responsabile dell'attuazione delle iniziative; soggiace tuttavia alle condizioni ed alle priorità indicate, sulla base di un accordo con l'organizzazione, dallo Stato (industrializzato) che finanzia gli interventi e che in tal modo può perseguire anche i propri obiettivi politici, economici e commerciali. La cooperazione multilaterale ha coinvolto pressoché tutte le organizzazioni rientranti nel sistema delle Nazioni Unite<sup>329</sup>.

Quanto ai contenuti della cooperazione allo sviluppo, si distingue la cooperazione tecnica da quella finanziaria: la prima è volta a promuovere una più efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse economiche ed umane dei Paesi in via di sviluppo, tramite il trasferimento di tecnologie, conoscenze, missioni di esperti, ecc., tutte attività realizzate a favore di detti Paesi a titolo di dono. La cooperazione finanziaria si esplica invece mediante la concessione di prestiti, con tassi di interesse, e dunque grado di gratuità, più o meno elevati. Infine, in modo ancora differente si atteggia la cooperazione straordinaria o di urgenza, volta a fronteggiare casi eccezionali di emergenza di carattere umanitario (ad esempio conseguenti a guerre o calamità naturali)<sup>330</sup>.

Con riguardo al caso italiano, si rileva che gli ultimi anni sono stati caratterizzati dalla scarsità di risorse e dalla riduzione della cooperazione bilaterale a vantaggio di quella multilaterale (attraverso le Nazioni Unite, le istituzioni finanziarie internazionali, e soprattutto l'Unione europea). Mentre negli anni '80 le attività di cooperazione erano indirizzate principalmente verso i Paesi dell'Africa subshariana e dell'America latina, negli anni '90 è cresciuta l'attenzione per i Paesi del Medio Oriente e dell'Europa orientale e mediterranea, per ragioni di prossimità

---

<sup>328</sup> Sergio Marchisio, "Sviluppo (cooperazione internazionale per lo)", cit., p. 1551.

<sup>329</sup> Antonio Cassese, *Diritto internazionale*, a cura di Paolo Gaeta, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 211 e 212; Sergio Marchisio, "Sviluppo...", cit., p. 1555.

<sup>330</sup> Sergio Marchisio, "Sviluppo...", cit., pp. 1551 e 1552.



geografica, geopolitiche e di sicurezza. Negli ultimi anni parte consistente dell'aiuto allo sviluppo è stata destinata ad Albania, Serbia-Montenegro, ecc. Iniziative di aiuto e di emergenza sono state promosse comunque in favore di Corno d'Africa, Autorità palestinese e Afghanistan. Fra gli obiettivi più recenti della politica estera italiana di cooperazione allo sviluppo emergono in primo piano quelli della riduzione della povertà, con particolare riferimento ai Paesi meno avanzati, da attuare anche tramite politiche di riduzione del debito estero di detti Paesi, di sostegno alla partecipazione dei medesimi al commercio internazionale, di lotta alle malattie, di aumento dell'istruzione; particolare attenzione viene prestata alla promozione del ruolo e dei diritti delle donne, dei minori e degli handicappati<sup>331</sup>.

L'orientamento degli organi centrali dello Stato, ed in particolare del Governo, è stato per molto tempo contrario al riconoscimento alle Regioni della possibilità di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo. E' infatti solo dopo l'entrata in vigore della legge n. 49 del 1987, recante la nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, che le Regioni, come si vedrà, trovando l'appiglio normativo e richiamandosi all'art. 2, III comma, che prevede la possibilità di attuare una serie di attività utilizzando le loro strutture pubbliche, iniziarono a dotarsi di una legislazione in materia di cooperazione allo sviluppo, con sostanzialmente l'acquiescenza degli organi centrali.

La cooperazione allo sviluppo, tradizionalmente considerata parte della politica estera e dunque riservata allo Stato, divenne dunque appannaggio anche delle Regioni. Il fondamento giuridico delle attività di queste ultime veniva individuato nella sopra citata legge n. 49, e non dunque direttamente nella Costituzione.

Interessante è stato in proposito il tentativo di fondare, prima della riforma del Titolo V del 2001, la legittimità dello svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo da parte delle Regioni italiane nella Costituzione, considerando le connessioni e l'intreccio tra tre principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano: solidaristico, internazionalistico e autonomistico. Il primo è enunciato espressamente nell'art. 2. I doveri di solidarietà politica, economica e sociale ivi previsti bene si conciliano con la vocazione internazionale di cui all'art. 11, e dunque con il fine di promuovere la pace e la giustizia tra le Nazioni. Infine, il principio autonomistico comporta che dal perseguimento del fine di promuovere la pace e lo sviluppo politico, economico e sociale dei popoli non possano essere escluse le autonomie territoriali, e in primo luogo le Regioni. Il fatto che l'art. 11 della Costituzione sia stato redatto avendo di mira l'organizzazione delle Nazioni Unite - che prevede fra i suoi fini, per creare le condizioni per una pace duratura fra le Nazioni, lo sviluppo economico e sociale dei popoli (si vedano ad esempio gli articoli 1, 55 e 56) - avvalorerebbe la tesi che, anche tenuto conto della successiva ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite stesse, l'obbligo

---

<sup>331</sup> Si veda in proposito: Carlotta Aiello e Marco Zupi, "La politica italiana di cooperazione allo sviluppo", in *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, a cura di Andrea Stocchiero e Marco Zupi, OICS, 2005, pp. 68-73.

sotteso alla norma costituzionale da ultimo citata riguardi la Repubblica italiana nel suo complesso, e quindi anche le autonomie territoriali<sup>332</sup>.

In ogni modo, la legittimazione, e tantomeno l'obbligo, delle Regioni a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo non deriva dall'ordinamento internazionale, tramite il richiamo dell'art. 11 della Costituzione e il riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, almeno nella prospettiva da noi accolta in base alla quale non esiste nel diritto internazionale consuetudinario né un diritto umano allo sviluppo, né un diritto allo sviluppo fra Stato e Stato.

Certo il fondamento della legittimità delle attività di cooperazione allo sviluppo delle Regioni può essere riconducibile alla Carta fondamentale, ed in particolare agli articoli 2, 5 e 11, come giustamente sostenuto dalla dottrina da ultimo citata, ma non occorre il riferimento al diritto onusiano o comunque al diritto internazionale consuetudinario, che non contempla – si ripete – un diritto allo sviluppo. L'art. 11 sottende, di per se stesso, fra i fini della Repubblica italiana, che comprende anche le autonomie territoriali, anche quello di promuovere la giustizia fra le Nazioni. Implicitamente legittima quindi quelle politiche a beneficio di Paesi economicamente e socialmente arretrati che si rendano necessarie per favorire il loro sviluppo e quello delle loro popolazioni, e dunque condizioni di maggiore giustizia fra le Nazioni.

Anche se il fondamento giuridico delle attività di cooperazione allo sviluppo delle Regioni può essere ricondotto alla Costituzione, non si deve tuttavia disconoscere agli organi centrali il potere di disciplinarne gli aspetti essenziali e fondamentali, per assicurare, fra l'altro, che anche la cooperazione allo sviluppo delle Regioni avvenga in sintonia con gli indirizzi e gli obiettivi di politica estera dello Stato. E' dunque necessaria anche in ogni modo una disciplina normativa statale.

Al momento attuale l'esercizio da parte delle Regioni di attività di cooperazione allo sviluppo ben si inserisce nel nuovo quadro costituzionale successivo alla riforma del Titolo V del 2001. Non si vede perché negare che fra i possibili oggetti delle intese e, a mio avviso, anche degli accordi, conclusi dalle Regioni rispettivamente con enti territoriali interni a Stati esteri e con Stati esteri, vi possa essere anche la cooperazione allo sviluppo. Le disposizioni della legge n. 49 del 1987 andrebbero dunque interpretate estensivamente ed anche integrate alla luce delle nuove disposizioni della Carta fondamentale e della legge di attuazione: fra i "casi" di cui all'art. 117, IX comma, potrebbero agevolmente rientrare le attività elencate dall'art. 2, III comma, della legge n. 49 del 1987 (che, come si vedrà, elenca le attività che possono essere attuate anche utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni), salva la possibile estensione ad altre ipotesi in base alle maggiori potenzialità espansive della successiva legge n. 131 del 2003; le "forme" di cui allo stesso art. 117, IX comma, sono costituite dal procedimento previsto dalla medesima legge n. 131 del 2003.

---

<sup>332</sup> Fabio Marcelli, "Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo", in: *Le Reg.*, 1996, pp. 493-496.

51. La legislazione italiana vigente (in particolare la legge n. 49 del 1987).

Si premette che l'Italia, da Paese destinatario di aiuti di cooperazione allo sviluppo negli anni '50 e '60, è divenuto gradualmente a partire dagli anni '70 un Paese con una propria politica di cooperazione allo sviluppo. Con la legge n. 1222 del 1971 (Cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo), emanata anche per le pressioni delle Istituzioni internazionali e del mondo del volontariato, è stato fornito il primo quadro istituzionale al settore, che è divenuto appannaggio del Ministero degli Affari Esteri e del relativo apparato amministrativo.

In materia è poi intervenuta la legge n. 49 del 1987 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo). La cooperazione allo sviluppo con i Paesi emergenti è considerata in quest'ultimo provvedimento normativo parte integrante della politica estera dello Stato, con conseguente ruolo di preminenza del Ministero degli Affari Esteri, fatte salve le funzioni di indirizzo e controllo proprie del Parlamento; entrano in essa in gioco il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo, soppresso nel 1993, e le Commissioni esteri di Camera e Senato. La cooperazione è finalizzata alla realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo ed ispirata ai principi delle Nazioni Unite e delle convenzioni CE-ACP; si estende fino ad comprendere ogni aspetto riguardante il benessere della persona umana (economico, sociale, culturale, ambientale)<sup>333</sup>, con abbandono della logica assistenziale, che aveva caratterizzato i precedenti interventi italiani. L'attività di cooperazione è finanziata a titolo gratuito o con crediti agevolati; può essere bilaterale, multilaterale o multibilaterale; gli stanziamenti sono determinati su base triennale con legge finanziaria, e non possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per finanziare attività di carattere militare.

L'art. 1, I comma, della legge n. 49 del 1987 prevede, come già accennato, che "la cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia"; la disposizione è piuttosto ambigua essendo suscettibile di (almeno) due interpretazioni: o si ritiene che sia la politica estera che debba essere indirizzata anche alla promozione di attività di cooperazione allo sviluppo, o al contrario che siano queste ultime attività che debbano soggiacere alle linee e alle decisioni della politica estera<sup>334</sup>. A mio avviso, alla luce dei principi costituzionali e di quelli espressi nella stessa legge in esame, la prima interpretazione non esclude e non è in contraddizione con la seconda, con la quale può coesistere. Il citato art.

---

<sup>333</sup> L'art. 1, II comma, della legge n. 49 del 1987 prevede che la cooperazione allo sviluppo "è finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, alla autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione e al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e culturale dei paesi in via di sviluppo. La cooperazione allo sviluppo deve essere altresì finalizzata al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia ed al sostegno della promozione della donna".

<sup>334</sup> Maria Cristiana Laurà, Giuseppe Maffeo, Fabio Marcelli, "Cooperazione decentrata e ruolo delle Regioni", in: *Le Regioni nell'ordinamento europeo ed internazionale*, a cura di Fabio Marcelli, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 276-277.

1, sempre al I comma, richiama infatti tra gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo quelli della solidarietà fra i popoli e della realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, riferendosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP; allo stesso modo, il principio solidaristico, che trova espressione nell'art. 2 della Costituzione, subisce una sorta di proiezione al di là dei confini della Repubblica tramite la connessione e l'intreccio con il principio internazionalistico, che si ricava in particolare dall'art. 11 della Carta fondamentale. E' dunque legittimo ritenere che nell'elaborazione delle linee di politica estera si debba anche tenere conto delle esigenze di promuovere ed agevolare lo sviluppo di quei Paesi che si trovano in particolare stato di arretratezza dal punto di vista economico e sociale. Ciò ovviamente non impedisce al Governo di stabilire, anche nel campo della cooperazione allo sviluppo, obiettivi, priorità, condizioni, quali ad esempio la scelta dei Paesi beneficiari, del tipo di interventi da realizzare, del *quantum* da destinare a tal fine, ecc., anche tenendo in considerazione il perseguimento degli interessi economici, geopolitici ed anche strategici e di sicurezza dell'Italia (come, ad esempio, il controllo di grossi movimenti di popolazioni, la lotta al traffico di droga e di armi, il contrasto al terrorismo internazionale, il favorire processi di democratizzazione e di tutela dei diritti umani, la tutela dell'ambiente, ecc.). Tutti questi interessi non sono infatti necessariamente incompatibili, ed anzi in genere non lo sono, con il fine di favorire anche lo sviluppo dei Paesi emergenti. Così, a mero titolo di esempio, si ricorda l'impegno italiano per la stabilizzazione nei Balcani, previsto espressamente dalla legge n. 84 del 2001, o le numerose iniziative realizzate congiuntamente a Paesi del Mediterraneo, che hanno avuto (ed hanno tuttora) anche lo scopo di agevolare il controllo dei flussi migratori; così molte attività di cooperazione allo sviluppo presentano anche fini promozionali e sono volte dunque anche alla penetrazione commerciale e l'internazionalizzazione delle imprese italiane; così attività di cooperazione decentrata sono state realizzate nell'ambito di operazioni di *peace-building* (in Bosnia-Erzegovina, America Centrale, Colombia, ecc.), sulla base di accordi stipulati dal Governo italiano con organizzazioni internazionali.

Competenze in materia di cooperazione allo sviluppo sono attribuite a vari Ministri, ma la posizione preminente spetta al Ministro degli affari esteri, che promuove e coordina i programmi operativi nell'ambito del settore pubblico, oltre che tra questo ed il settore privato; per la determinazione degli indirizzi generali e delle conseguenti funzioni di programmazione e coordinamento è stato istituito nell'ambito del CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), composto da vari Ministri e presieduto dal Ministro degli affari esteri.

Ogni anno, prima dell'esame della legge finanziaria, deve essere inviata al Parlamento una relazione predisposta dal Ministro degli affari esteri sulla politica di cooperazione svolta nell'esercizio finanziario precedente; la relazione deve contenere indicazioni sulla tipologia dei programmi, sul loro stato di attuazione, sugli obiettivi, sul costo e sugli

esiti dei singoli progetti bilaterali, multilaterali, multilaterali, ordinari e straordinari, nonché di quelli delle organizzazioni non governative.

Per lo svolgimento delle attività di cooperazione allo sviluppo di cui all'art. 2 della legge in esame (si veda oltre) è stata istituita, nell'ambito del Ministero degli affari esteri, quale suo organo centrale, la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (art. 10), con compiti essenzialmente amministrativi e contabili. Essa si avvale, per i compiti più spiccatamente operativi e tecnici, di un'unità tecnica centrale per la cooperazione allo sviluppo, costituita da esperti.

Come previsto dall'art. 5, in mancanza di accordo con i Paesi beneficiari e di uniformità agli indirizzi di cooperazione e di coordinamento stabiliti dal Ministero degli affari esteri, le iniziative di cooperazione allo sviluppo non possono essere ammesse ai benefici della legge in esame. In via eccezionale, tuttavia, possono essere ammesse a tali benefici, anche in mancanza di richieste da parte dei Paesi in via di sviluppo interessati, iniziative proposte da organizzazioni non governative, purché adeguatamente documentate e motivate da esigenze di carattere umanitario.

## 52. Il ruolo delle Regioni in base alla legge n. 49 del 1987.

Nella legge n. 49 del 1987, art. 2, III comma, vi è l'elencazione delle varie attività che rientrano fra quelle di cooperazione allo sviluppo, fra cui alcune (elaborazione di studi, fornitura e costruzione di impianti; assistenza tecnica con personale qualificato; formazione professionale e promozione sociale di cittadini dei Paesi in via di sviluppo, anche in loco; sostegno alla realizzazione di progetti da organizzazioni non governative; interventi per l'infanzia e l'emancipazione della donna; programmi di educazione ai temi dello sviluppo), come previsto dal IV comma del medesimo articolo, possono essere attuate anche utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali (tutto ciò sotto il coordinamento del Ministro degli affari esteri, che, come già visto, promuove e coordina nell'ambito del settore pubblico, nonché tra questo ed il settore privato, programmi operativi o ogni altra iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo). Tutti gli enti territoriali menzionati possono anche avanzare proposte in tal senso alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, con la quale potranno essere concluse apposite convenzioni.

Sono invece escluse dall'applicazione del IV comma, e non possono dunque essere attuate utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni e degli enti locali, le seguenti attività: la partecipazione, anche finanziaria, all'attività e al capitale di organismi, banche e fondi internazionali, nonché all'attività di cooperazione allo sviluppo della Comunità economica europea; l'adozione di programmi di riconversione agricola per ostacolare la produzione della droga nei Paesi in via di sviluppo; interventi volti al trasferimento di tecnologie nei Paesi in via di sviluppo; interventi per favorire la stabilizzazione dei mercati e la riduzione dell'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo, in armonia con i programmi e l'azione della Comunità europea; il sostegno a programmi

di informazione e comunicazione che favoriscano una maggiore partecipazione delle popolazioni ai processi di democrazia e sviluppo dei Paesi beneficiari; il sostegno delle vittime delle mine antiuomo.

La legge n. 49 prevede anche la partecipazione delle Regioni e degli altri enti territoriali agli “interventi straordinari destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie che minacciano la sopravvivenza di popolazioni” (art. 1, IV comma). L’art. 11, I comma, stabilisce in proposito che gli interventi straordinari ivi elencati alle lettere a), b) e c) – consistenti nell’invio di missioni di soccorso, nella cessione di beni, attrezzature e derrate alimentari, nella concessione di finanziamenti in via bilaterale; nell’avvio di interventi in campo agricolo ed igienico-sanitario; nella realizzazione in loco di sistemi di raccolta, stoccaggio, trasporto e distribuzione di beni, attrezzature e derrate – possono anche essere realizzati tramite “l’impiego, d’intesa con tutti i Ministeri interessati, gli enti locali e gli enti pubblici, dei mezzi e del personale necessario per il tempestivo raggiungimento degli obiettivi di cui alle lettere a), b) e c)”. Gli interventi straordinari sono considerati parte della cooperazione allo sviluppo. E’ prevista inoltre a tal fine, come si vedrà, anche l’utilizzazione di organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della legge in esame (art. 11, I comma, lett. e)).

Il ruolo delle Regioni si esprime dunque, come emerge dalla legge n. 49 del 1987, sia nel momento dell’elaborazione e della proposta che in quello dell’esecuzione delle iniziative, ma è in ogni modo un ruolo subordinato a quello dello Stato e sembra che il Legislatore abbia inteso confinarlo nel campo esclusivamente esecutivo. L’art. 2, IV e V comma, della legge in esame ha tuttavia costituito il pretesto o l’appiglio normativo per l’emanazione, successivamente alla sua entrata in vigore, di una serie di leggi regionali in tema di cooperazione allo sviluppo (ed anche di interventi straordinari in caso di calamità, guerre, carestie, ecc.) che sono andate ben oltre i piuttosto angusti limiti nei quali erano state ridotte le Regioni in materia in base alla legge statale. Il medesimo ruolo propositivo ed esecutivo è stato riconosciuto alle Regioni dallo stesso art. 2 della legge in esame anche per ciò che concerne iniziative di sensibilizzazione ed educazione delle comunità regionali, e dunque per iniziative volte alla diffusione della cultura di pace e dei diritti umani. Si veda in proposito il comma III, lettera h), del citato art. 2, che prevede la “promozione di programmi di educazione ai temi dello sviluppo, anche nell’ambito scolastico, e di iniziative volte all’intensificazione degli scambi culturali tra l’Italia e i Paesi in via di sviluppo, con particolare riguardo a quelli tra i giovani”.

La cooperazione allo sviluppo comprende, come previsto dall’art. 1, comma IV, della legge n. 49, sia iniziative pubbliche che private, impostate ed attuate nei modi previsti dalla legge in esame, e collocate prioritariamente nell’ambito di programmi plurisettoriali concordati in appositi incontri intergovernativi con i Paesi beneficiari.

Con la legge n. 49 viene introdotta nell’ordinamento italiano la c.d. cooperazione decentrata: oltre al coinvolgimento delle autonomie territoriali, vi è una apertura nei confronti di organismi sociali e

istituzioni collettive che sono espressione della società civile; si prevede infatti che le ONG che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo possono ottenere il riconoscimento di idoneità con decreto del Ministro degli affari esteri, che dà loro la possibilità di concorrere per l'ottenimento di contributi da parte dello Stato. Gli interventi possono essere condotti ed eseguiti autonomamente ed unicamente ad opera delle ONG, e in questo caso i contributi pubblici possono coprire solo fino al 70% dei costi sopportati (di fatto raramente si supera il 50 %), o possono essere affidati, previo espletamento di una procedura selettiva, ad una ONG, dalla Direzione generale, con integrale copertura finanziaria dell'intervento, ma in quest'ultimo caso il progetto deve essere già definito nei rapporti bilaterali con il Paese beneficiario e la ONG assegnataria perde così la propria autonomia.

53. Il disegno di legge del Governo per la riforma della disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

Si tratta di un disegno di legge di delega al Governo per la riforma della disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, presentato in Senato dal Ministro degli affari esteri (D'Alema) di concerto con altri Ministri, e comunicato alla Presidenza il 3 maggio 2007 (Senato – DDL n. 1537).

Nella relazione allegata al DDL si sottolinea la non differibilità della modifica dell'attuale disciplina della cooperazione allo sviluppo, considerati i mutamenti e le nuove esigenze emerse negli ultimi venti anni, sia a livello nazionale che, soprattutto, europeo ed internazionale. Si ritiene necessario, per quel che a noi qui interessa, il coinvolgimento nella politica di cooperazione, quali attivi protagonisti, di soggetti istituzionali diversi ed ulteriori rispetto allo Stato centrale, fra i quali in primo luogo le Regioni

Le finalità della delega, ossia gli obiettivi che dovranno perseguire i decreti legislativi che verranno emanati dal Governo, sono quelli tradizionalmente considerati propri della cooperazione allo sviluppo (e già sostanzialmente indicati nella legge n. 49 del 1987), ispirati ai principi e alle raccomandazioni delle Nazioni Unite ed in coerenza con la disciplina comunitaria vigente in materia: miglioramento delle condizioni economiche, sociali, culturali, di lavoro e di vita delle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo, tramite iniziative di formazione, sviluppo dei sistemi produttivi locali, cancellazione del debito, lotta alla povertà, alle pandemie e alle discriminazioni di genere, tutela dell'infanzia, promozione della solidarietà internazionale e della pace, salvaguardia dell'ambiente. A questi fini il Governo è delegato ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega, uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina della cooperazione italiana allo sviluppo, della sua organizzazione e delle relative strutture.

Fra i principi ed i criteri direttivi a cui deve attenersi il Governo nell'attuazione della delega figurano, fra l'altro, i seguenti: assicurare l'unitarietà della politica di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, quale parte integrante della politica estera, anche

prevedendo e disciplinando forme di coordinazione di tutte le iniziative di cooperazione nazionale; privilegiare l'impiego dei beni e servizi prodotti nei Paesi e nelle aree in cui si realizzano gli interventi; prevedere che gli stanziamenti non possano essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per il finanziamento e lo svolgimento di attività militari; attribuire la responsabilità della politica di cooperazione allo sviluppo al Ministro degli affari esteri, il quale ne stabilisce le finalità e gli indirizzi nell'ambito delle linee di politica estera, e attiva forme di concertazione con la Conferenza unificata ex art. 8 d. lgs n. 281 del 1997 e con tutti gli altri soggetti pubblici e privati del sistema nazionale di cooperazione; riconoscere il ruolo e la funzione della cooperazione decentrata quale strumento di partecipazione attiva delle comunità territoriali, prevedendo modalità di coordinamento con la politica nazionale di cooperazione allo sviluppo delle iniziative delle Regioni, delle Province autonome, delle Province e dei Comuni; prevedere che le finalità e gli indirizzi della politica di cooperazione allo sviluppo siano preventivamente trasmessi al Parlamento; istituire l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, ente di diritto pubblico, che attua gli indirizzi e le finalità stabiliti dal Ministro degli affari esteri (e conseguentemente ridurre o sopprimere le strutture le cui attività sono trasferite all'Agenzia); prevedere che nella attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo sia riconosciuto e valorizzato il ruolo dei soggetti pubblici e privati, nazionali e locali, tra cui le ONG, disciplinandone il quadro giuridico. Seguono poi i criteri e principi direttivi inerenti alla disciplina dell'organizzazione e dell'attività dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo. Questa avrà il compito di attuare la politica di cooperazione e di solidarietà internazionale avvalendosi anche di altri soggetti pubblici e privati, nazionali e locali, nonché erogherà, su base convenzionale, servizi, assistenza e supporto alle altre amministrazioni; l'Agenzia potrà promuovere forme di partenariato con soggetti privati per la realizzazione di specifiche iniziative di cooperazione e realizzare iniziative di cooperazione finanziate da soggetti privati; la stessa sarà dotata di autonomia di bilancio, nonché capacità di determinare le norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento. Seguono disposizioni riguardanti l'emanazione dello Statuto dell'Agenzia, disposizioni attuative e transitorie.

In dottrina<sup>335</sup> è stato sottolineato che il DDL sembra mettere fine, almeno come regola generale, all'aiuto legato (che cioè obbliga i Paesi beneficiari ad utilizzare i beni ed i servizi forniti dal Paese donatore), prevedendo che i Paesi in via di sviluppo utilizzino, per quanto possibile, beni e servizi da loro stessi prodotti. Come in base alla disciplina attualmente in vigore, è inoltre stabilito che gli stanziamenti non possono essere diretti a finanziare attività di tipo militare. Per questo si è

---

<sup>335</sup> E. Limiti, T. Rondinella, A. Orlandi, E. Gerebizza, R. Sensi, V. Contessa, M. Magi, C. Amicucci, E. Segre, A. Baranes, *Libro bianco sulle politiche di cooperazione allo sviluppo* Tricarico, G. Marcon, A. Bagnulo, II Ed., 2007, reperibile nel sito: [www.nonprofitonline.it](http://www.nonprofitonline.it), pp. 52 ss.



auspicato<sup>336</sup> che sia la politica di cooperazione allo sviluppo, che ancora è espressamente ritenuta parte della politica estera, a condizionare quest'ultima, "per diventare la componente di una politica di solidarietà internazionale, di promozione della pace e dei diritti umani che condiziona anche la filosofia delle relazioni internazionali di un paese". Dovrebbe dunque venir meno il fine di promuovere, tramite le politiche di cooperazione, più o meno surrettiziamente, l'internazionalizzazione delle imprese italiane o la conquista da parte delle stesse di nuovi mercati, e dunque obiettivi di tipo commerciale. A mio avviso, come già sostenuto, è difficile scindere recisamente i fini solidaristici di una politica di cooperazione allo sviluppo da quelli, che potremo definire "egoistici", di promozione economica e commerciale del "sistema Italia", o anche da quelli squisitamente politici, strategici e di sicurezza. Il Governo infatti deve essere libero ed in grado di perseguire anche questi obiettivi, e non è deprecabile che gli stessi vengano in certi casi realizzati anche tramite aiuti, crediti agevolati, finanziamenti di progetti e iniziative a favore di Paesi in via di sviluppo, semprechè tali aiuti comportino un miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni di quei Paesi.

Positivamente viene considerata la scelta di rendere indipendente la gestione operativa della cooperazione allo sviluppo, con la creazione di un'apposita Agenzia, autonoma dal punto di vista organizzativo dal Ministero degli affari esteri, anche se con esso coordinata<sup>337</sup>.

54. Esempi di altri disegni di legge sulla riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo, presentati da varie forze politiche.

Interessanti, in vista dalla nuova regolamentazione della cooperazione italiana allo sviluppo e delle politiche di solidarietà internazionale, sono alcuni disegni di legge presentati a tal fine al Senato o alla Camera, sia da forze politiche di maggioranza che di opposizione.

Consideriamo dunque alcuni di questi disegni di legge, con particolare riferimento alle parti che riguardano la cooperazione decentrata ed il ruolo delle Regioni:

Il DDL S. 1398, presentato dal Sen. Francesco Martone (RC-Sin. Eur.), presentato al Senato il 14 marzo 2007. Anche il DDL in esame prevede la costituzione di un'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo (ACS), ente pubblico con piena capacità di diritto privato, dotato di autonomia regolamentare, amministrativa, contabile, organizzativa, patrimoniale, finanziaria e gestionale, col compito di programmare, promuovere, finanziare, attuare, monitorare e coordinare gli interventi per il raggiungimento delle finalità indicate nel DDL stesso. Possono richiedere contributi all'ACS, per le attività di cooperazione, le associazioni senza fini di lucro, le società cooperative, le Regioni, le Città metropolitane, le Province, le Comunità montane e i Comuni o loro consorzi, le università e gli altri enti pubblici non economici (art. 7) e, inoltre, le organizzazioni del commercio equo e solidale, le associazioni e le cooperative di immigrati, le organizzazioni che svolgono attività di

---

<sup>336</sup> Ibidem.

<sup>337</sup> Ibidem.

microcredito e quelle impegnate nell'attività di sostegno e adozione a distanza (art. 24). La ACS, nella realizzazione delle attività di cooperazione, può avvalersi della collaborazione dei soggetti sopra menzionati, ovvero di altri soggetti pubblici o privati. Nell'esecuzione dei progetti di cooperazione deve essere promossa la partecipazione dei soggetti appartenenti ai Paesi partner e devono essere utilizzati i mezzi e le capacità, anche organizzative, presenti in loco o in aree geografiche limitrofe; particolare attenzione va data alle iniziative che prevedono la partecipazione delle comunità e delle popolazioni locali. Fra le attività di cooperazione è prevista esplicitamente la cooperazione decentrata ed orizzontale, ossia quella realizzata dal collegamento tra Regioni ed altri organismi pubblici o privati (Città metropolitane, Province, Comunità montane, Comuni ed altri enti locali, ed anche associazioni senza fini di lucro, organizzazioni del commercio equo e solidale, ecc.) ed omologhi soggetti dei Paesi partner. Con riguardo alle modalità delle attività di cooperazione, l'ACS deve redigere per ogni Stato destinatario di interventi un apposito piano-Paese (art. 4). Il piano-Paese deve essere discusso con i soggetti governativi e non governativi della cooperazione italiana presenti nel Paese in oggetto, con le organizzazioni locali della società civile e deve essere negoziato con i rappresentanti del Governo del Paese partner (art. 9). E' tuttavia possibile che associazioni senza scopo di lucro, società cooperative senza fini di lucro, ecc. attuino interventi che abbiano come dirette destinatarie le popolazioni civili e le comunità locali e che siano discussi, negoziati e concordati con i diretti rappresentanti di tali popolazioni (artt. 6 e 9). Gli interventi di cooperazione allo sviluppo devono essere discussi con i rappresentanti, eletti o designati con metodo democratico, della popolazione o della comunità direttamente destinataria dei relativi benefici e con le organizzazioni locali della società civile, secondo il principio del consenso libero, informato e preventivo; in ogni caso, nella valutazione degli interventi, deve essere data rilevanza alla capacità di coinvolgimento partecipativo delle popolazioni interessate. Infine, il Capo V del DDL regola la cooperazione decentrata, prevedendo che le Regioni e gli altri enti pubblici possono attuare in piena autonomia interventi di cooperazione allo sviluppo, nell'ambito delle strategie annuali stabilite dal Ministro per la cooperazione e la solidarietà internazionale e approvate dal Parlamento. L'ACS favorisce la cooperazione decentrata tra realtà locali italiane e dei Paesi partner, contribuendo finanziariamente, in tutto o in parte, ai progetti presentati. E' previsto espressamente che le associazioni e le società cooperative di immigrati possono presentare, a condizioni di parità con i soggetti italiani, progetti di cooperazione allo sviluppo all'ACS, alle Regioni e agli enti locali territoriali.

Il DDL S. 1260, presentato in Senato dal Sen. Enrico Pianetta (FI) e altri in data 23 gennaio 2007. Non sono molte in questo DDL le differenze con riguardo al ruolo delle Regioni e alla cooperazione decentrata rispetto alla legge n. 49 del 1987: anzi l'art. 2, dopo aver elencato le attività di cooperazione allo sviluppo, stabilisce che alcune di esse (e tali sono le stesse previste dalla legge n. 49) possono essere

attuare anche utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Una novità è invece rappresentata dalla clausola di cui all'art. 3, in base alla quale il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici riconosciuti a livello internazionale costituisce un criterio di priorità nella scelta del Paese beneficiario ai fini dell'attività di cooperazione allo sviluppo; nei casi in cui l'intervento sia finalizzato a incentivare il rispetto dei diritti umani, l'opera di cooperazione non può continuare in assenza di una concreta collaborazione a tal fine da parte del Paese destinatario.

55. Interventi legislativi delle Regioni in materia di cooperazione allo sviluppo, pace e tutela dei diritti umani.

Dalla fine degli anni Ottanta del secolo appena trascorso le Regioni italiane hanno iniziato a dotarsi di una legislazione riguardante la promozione della cultura di pace e dei diritti umani, e la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale. Parallelamente gli Enti locali territoriali hanno provveduto, in numero sempre crescente, ad inserire nei loro Statuti norme inerenti alla cultura di pace e alla tutela dei diritti umani.

I provvedimenti legislativi delle Regioni, e i conseguenti eventuali documenti programmatici esecutivi adottati dagli organi regionali competenti, prevedono sostanzialmente tre tipi di interventi: a) interventi per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace; b) interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo; c) interventi straordinari di solidarietà internazionale.

In proposito le Regioni o hanno regolato con disposizioni *ad hoc*, inserite in leggi riguardanti essenzialmente la cooperazione allo sviluppo, gli interventi straordinari di solidarietà internazionale e/o quelli volti alla promozione dei diritti umani e della cultura di pace, ovvero hanno emanato leggi differenti per disciplinare l'uno o l'altro tipo di interventi. Così, ad esempio, la Regione Valle d'Aosta si è dotata di un'unica legge, la n. 44 del 1994, recante "Interventi regionali di cooperazione e solidarietà con i paesi in via di sviluppo", che, oltre a stabilire che gli interventi straordinari di solidarietà internazionale rientrano nell'ambito della cooperazione allo sviluppo ai sensi della legge in esame (art. 1), prevede anche che vengano coordinate e sostenute iniziative volte a promuovere una cultura di pace, solidarietà e cooperazione fra i popoli (artt. 6 e 11). Così la legge della Regione Piemonte n. 67 del 1995, recante "Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione alla pace per la cooperazione e la solidarietà internazionale", ha per finalità il radicamento nella comunità piemontese della cultura di pace, oltre alla cooperazione decentrata e agli interventi di emergenza a favore dei Paesi in via di sviluppo. Allo stesso modo la legge della Regione Emilia-Romagna n. 12 del 2002 prevede, accanto ad attività di cooperazione decentrata e di emergenza, anche la promozione di iniziative di educazione allo sviluppo, ai valori della pace e alla tutela dei diritti umani. Stessa struttura presentano anche, ad esempio, le leggi: della Regione Marche n. 9 del 2002, della Provincia autonoma di

Bolzano n. 5 del 1991, della Regione Lazio n. 19 del 2000, della Regione Basilicata n. 26 del 2006, della Regione Liguria n. 28 del 1998, e sostanzialmente anche la legge della Regione Veneto n. 55 del 1999.

Sono invece volte specificamente alla disciplina della promozione della cultura di pace le leggi: della Provincia autonoma di Trento n. 11 del 1991, recante “Promozione e diffusione della cultura di pace” (modificata dalla legge provinciale n. 2 del 2007), della Regione Friuli Venezia Giulia n. 15 del 1987, della Regione Toscana n. 55 del 1997, della Regione Umbria n. 21 del 1994, abrogata e sostituita dalla legge n. 28 del 1999, e anche la legge della Regione Campania n. 12 del 2000, volta alla promozione e diffusione di una cultura dell’educazione alla pace e ai diritti umani.

Riguardano invece in sostanza specificamente la cooperazione allo sviluppo, compresi gli interventi straordinari di solidarietà internazionale, le leggi: della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2005, della Regione Friuli Venezia Giulia n. 19 del 2000, della Regione Toscana n. 17 del 1999, della Regione Puglia n. 20 del 2003, della Regione Umbria n. 26 del 1999.

Riguardano infine specificamente gli interventi straordinari di solidarietà internazionale le leggi: della Regione Veneto n. 18 del 1992 (abrogata dalla legge n. 55 del 1999 che ha provveduto, fra l’altro, a ridisciplinare la materia), della Provincia di Trento n. 14 del 1993, della Regione Trentino Alto Adige n. 11 del 1993.

La Regione Calabria ha invece emanato un’unica legge, la n. 4 del 2007, recante “Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria”, che prevede, oltre alla cooperazione allo sviluppo e a quella umanitaria, anche la promozione ed il sostenimento dell’internazionalizzazione del sistema economico produttivo. Fra le azioni progettuali della Regione sono tuttavia indicate, nell’art. 5, anche quelle volte alla “crescita ed al consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nei paesi interessati”, e “iniziative di informazione, sensibilizzazione ed educazione volte a favorire la cultura della pace e dei diritti umani”; sono anche previste a tal fine attività di studio, informazione, ed educazione rivolte alla popolazione calabrese. La scelta di disciplinare nella legge in esame anche le iniziative di carattere economico e imprenditoriale testimonia il legame intercorrente fra queste ultime e le attività di cooperazione allo sviluppo.

In ogni modo anche gli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale sono strettamente legati a quelli di promozione della cultura di pace e dei diritti umani, sia che questi ultimi siano rivolti all’educazione e alla sensibilizzazione delle popolazioni delle Regioni, sia che abbiano come destinatari, come accade meno di frequente, i Paesi in via di sviluppo e le loro popolazioni.

Fra le “finalità” delle leggi regionali in questione, in particolare di quelle riguardanti sia la promozione dei diritti umani e della cultura di pace, che la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale, vi è quasi sempre il riconoscimento della pace come diritto fondamentale degli individui e dei popoli, in coerenza con i principi contenuti nella legislazione statale (in primo luogo i principi costituzionali che

sanciscono il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di soluzione delle controversie internazionali); segue nell'enunciazione dei fini della legge il riferimento alla cooperazione e alla solidarietà internazionali come strumenti essenziali per la creazione di rapporti di equità e di giustizia fondati sul rispetto dei diritti degli uomini e dei popoli; talvolta è fatto riferimento esplicito al fine (della legge) di realizzare uno sviluppo equo e sostenibile delle comunità locali. Gli interventi previsti dalle varie leggi sono espressamente rivolti ai Paesi in via di sviluppo, in particolare alla promozione dell'uomo in tutti i suoi aspetti, economici, sociali, culturali, ecc.; detti interventi sono rivolti (secondo una formula che ricalca quella di cui all'art. 1 della legge n. 49 del 1987) alla salvaguardia della vita umana, al soddisfacimento dei bisogni primari, all'autosufficienza alimentare, alla promozione della democrazia e dei diritti civili e politici e dei diritti del lavoro, alla valorizzazione delle risorse umane, al mantenimento dell'identità culturale, alla conservazione del patrimonio ambientale, alla crescita economica, sociale e culturale, alla realizzazione di pari opportunità fra i generi ed al miglioramento della condizione dell'infanzia, alle attività di ricostruzione e riabilitazione in seguito a calamità e / o conflitti bellici. Tale elencazione è da ritenersi esemplificativa ed è presente in tutte le leggi regionali, in forma più o meno ampia.

#### 56. La cooperazione decentrata

Come visto prima, la cooperazione decentrata è stata introdotta a livello nazionale con la legge n. 49 del 1987; poi le Regioni sono intervenute realizzando un ulteriore decentramento.

Queste, in armonia e nel rispetto delle leggi dello Stato e delle disposizioni e degli indirizzi dell'Unione Europea, oltre a realizzare esse stesse iniziative di cooperazione allo sviluppo e di partenariato internazionale, promuovono e sostengono anche quelle assunte da soggetti pubblici o privati operanti sul loro territorio, a favore dei Paesi in via di sviluppo (e anche, secondo alcune leggi, dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale); ciò anche nell'ambito di programmi nazionali, dell'Unione Europea e delle Organizzazioni internazionali, anche nel caso di eventi eccezionali causati da conflitti armati o calamità naturali. L'approccio della cooperazione allo sviluppo attuata dalle Regioni viene comunemente definito (esplicitamente in varie leggi regionali) "cooperazione decentrata", che consiste nell'instaurazione di sinergie e relazioni paritarie fra soggetti omologhi delle istituzioni, amministrazioni locali e società civile dei Paesi del Nord e del Sud del mondo, con conseguente coinvolgimento delle comunità locali dei Paesi beneficiari degli interventi.

Solo due Regioni, ossia la Campania e la Sicilia, non hanno ancora una legge sulla cooperazione allo sviluppo. Tutte le altre Regioni e le Province autonome hanno disciplinato in via legislativa la promozione di attività di cooperazione allo sviluppo; alcune Regioni sono già pervenute ad una seconda generazione normativa, avendo già abrogato, totalmente

o parzialmente, le prime leggi adottate, che sono state sostituite con leggi successive.

Parte delle leggi regionali in materia prevede la formulazione e l'adozione, ad opera degli organi regionali competenti, di programmi triennali e di piani annuali per la programmazione e l'attuazione delle attività di cooperazione allo sviluppo, e dunque l'indicazione delle priorità, dei tipi di intervento, delle modalità di distribuzione delle risorse e di erogazione dei contributi a soggetti pubblici e privati che presentino alla Regione progetti di cooperazione decentrata. La Regione Veneto, come si vedrà, ha previsto l'approvazione di programmi triennali e di piani annuali specifici anche con riferimento alle attività in materia di diritti umani e di promozione della cultura di pace.

In dottrina<sup>338</sup> la politica di cooperazione decentrata delle Regioni viene ricondotta, dal punto di vista descrittivo, a due modelli di riferimento: un modello "aperto", che sarebbe proprio ad esempio delle Regioni Lombardia, Sardegna e Trentino Alto Adige, ed un modello "integrato", cui sarebbero riconducibili le politiche di Emilia Romagna, Marche, Toscana, Piemonte e Veneto. Altre Regioni si collocherebbero "a metà strada" fra questi due modelli. Nel primo caso, si sostiene, la Regione non ha un potere di indirizzo particolarmente vincolante e non gestisce direttamente la cooperazione se non nella misura strettamente necessaria. Nel secondo caso è invece più importante il potere di indirizzo degli organi regionali, che tendono a determinare in modo sufficientemente preciso gli obiettivi e le priorità geografiche e tematiche; notevole importanza hanno le iniziative regionali dirette.

Quanto agli interventi di cooperazione decentrata, le leggi regionali possono appunto prevedere: a) iniziative dirette regionali; b) iniziative a contributo regionale.

a) Iniziative dirette regionali.

E' tipico soprattutto delle leggi regionali di poco successive alla legge n. 49 del 1987 il richiamo alle disposizioni di quest'ultima ed anche il riscrivere e riformulare, più o meno pedissequamente, le medesime. In particolare, in considerazione della funzione meramente esecutiva affidata alle Regioni secondo la lettera della legge da ultimo citata, risalta spesso in queste leggi regionali il continuo riferimento al necessario raccordo con il Ministero degli affari esteri e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Così, ad esempio, legge della Regione Valle d'Aosta n. 44 del 1999 prevede che la Regione possa avanzare proposte a detta Direzione generale ex art. 10 della legge n. 49 del 1987 (artt. 3 e 5); che la Regione, prima di promuovere eventuali attività all'estero, volte all'individuazione di progetti di sviluppo, accerti presso la stessa Direzione generale lo stato dei rapporti di cooperazione con il Paese interessato, delle iniziative in corso o in istruttoria, degli orientamenti della Direzione generale per i futuri sviluppi della cooperazione nel Paese

---

<sup>338</sup> Andrea Stocchiero – Pierfrancesco Salemi – Veronica Di Pinto, "La cooperazione decentrata italiana", in AAVV, *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, a cura di Andrea Stocchiero e Marco Zupi, OICS, 2005, pp. 128 ss.

(art. 9); e che, esaurita la fase di individuazione del programma nelle sue linee generali, anche la sua elaborazione debba avvenire in stretta collaborazione con la Direzione generale (art. 10).

Così, si prevede espressamente che la Regione formuli proposte alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per le finalità espresse nella legge n. 49 del 1987, che vengono di nuovo elencate. Tutto ciò dunque sempre nei limiti delle leggi dello Stato, previa intesa col Governo e nell'ambito degli indirizzi e del coordinamento da parte di quest'ultimo (si vedano, in questi termini, ad esempio, le leggi: della Regione Lombardia n. 20 del 1989, art. 1; della Regione Sardegna n. 19 del 1996, art. 2; della Regione Basilicata n. 26 del 1996, art. 4)

Nelle leggi regionali più recenti tendono invece a scomparire i puntuali riferimenti alla legge n. 49 del 1987 e la trascrizione delle relative disposizioni, e le Regioni sembrano assumere un ruolo più dinamico e propositivo rispetto a quello semplicemente esecutivo che si ricava dalla mera interpretazione letterale della legge da ultimo citata.

Le iniziative dirette di cooperazione decentrata possono essere realizzate, appunto, direttamente dalle Regioni con fondi propri, o tramite la partecipazione, attraverso apposite convenzioni, a programmi del Ministero degli affari esteri, dell'Unione europea o di organizzazioni internazionali (si vedano, ad esempio, le leggi: della Regione Valle d'Aosta n. 4 del 2005, art. 2; della Regione Veneto n. 55 del 1999, art. 11; della Regione Emilia Romagna n. 12 del 2002, art. 5). A volte, ma non necessariamente, viene stipulata formalmente un'intesa (e dunque osservato, per parte italiana, il procedimento di cui all'art. 6 della legge n. 131 del 2003) fra la Regione italiana e l'Ente politico territoriale estero destinatario degli interventi. L'intesa, come si vedrà, generalmente fornisce il quadro generale e non di rado crea veri e propri diritti ed obblighi sul piano internazionale.

Per la realizzazione di iniziative regionali dirette la Regione può, come di solito accade, stipulare una convenzione con un ente, in genere pubblico, ma anche privato, che curerà l'esecuzione del progetto, i cui costi potranno essere sostenuti totalmente dalla Regione, o anche in parte da altre fonti di finanziamento (ad esempio il Ministero degli affari esteri, o un ente pubblico o privato). Si consideri ad esempio il progetto, promosso direttamente dalla Regione Veneto, di cooperazione sanitaria decentrata con l'Ospedale di Beira (Provincia di Sofala, Repubblica del Mozambico), di durata triennale, per la formazione di quadri sanitari locali nelle aree della medicina di laboratorio e della pediatria, progetto che ha visto la compartecipazione del Ministero degli affari esteri, dell'Azienda ULSS n. 16 di Padova e del CUAMM (associazione non governativa Collegio Universitario Aspiranti e Medici Missionari) di Padova. Ente esecutore è stata l'Azienda ospedaliera di Padova. I costi del progetto sono stati sostenuti principalmente dal Ministero.

Interessante è osservare che nel caso citato è solo dopo l'instaurazione di consolidati rapporti, iniziati nel 1999, fra l'Azienda ospedaliera di Padova e l'Ospedale centrale di Beira della Provincia di Sofala (Mozambico), che la Regione Veneto decide di impegnarsi formalmente, con la stipulazione nel 2005 di un'intesa (ex art. 117,

comma IX, della Costituzione) con detta Provincia di Sofala, a eseguire una serie di attività di cooperazione allo sviluppo a favore dell'Ospedale centrale di Beira.

La realizzazione di progetti di cooperazione allo sviluppo è quindi, nell'ipotesi considerata, anteriore e propedeutica alla conclusione formale di un'intesa fra i due Enti politici territoriali italiano e del Mozambico. Come si vedrà, con l'entrata in vigore di detta intesa sorgono certamente diritti ed obblighi sul piano internazionale ma, a mio avviso, non è da escludere che degli effetti giuridici su detto piano si siano già prodotti anche prima con l'inizio dell'esecuzione dei progetti ad opera dell'Azienda ospedaliera di Padova.

In altri casi di attività di cooperazione decentrata allo sviluppo ad iniziativa diretta della Regione Veneto enti esecutori sono stati ( come si rileva dal piano annuale del 2001 per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale di detta Regione), ad esempio: il Centro Universitario di Organizzazione Aziendale, con sede nella Provincia di Vicenza, per eseguire corsi di formazione per quadri e funzionari della pubblica amministrazione nella Repubblica Federale di Jugoslavia e in Croazia, o ancora per rafforzare e sviluppare le imprese delle pelli nei Paesi del Corno d'Africa, attraverso il miglioramento delle capacità delle associazioni d'impresa e il trasferimento di esperienze di analoghe associazioni italiane nell'ambito di un programma di *institution building*; l'Università degli studi di Padova, fra l'altro, per eseguire studi sulle modalità di miglioramento dell'accesso al credito nelle zone rurali e del sistema finanziario locale per lo sviluppo sociale ed economico del Distretto di Iasi (Romania), o ancora per eseguire attività di studio e di intervento volte a promuovere la cooperazione internazionale delle PMI (piccole e medie imprese), delle Istituzioni locali e delle ONG (organizzazioni non governative) in Romania, con particolare riferimento al Distretto di Arad; Aziende ospedaliere; associazioni non governative, come la Caritas di Feltre, per l'esecuzione di interventi di ristrutturazione e completamento in strutture scolastiche ed universitarie in Kosovo e in Albania.

Tramite le iniziative dirette la Regione intende collaborare, di solito assieme a *partners* presenti sul suo territorio (come, ad esempio, Comuni, Università, Camere di commercio, organizzazioni sindacali, ONG, Caritas diocesane, PMI locali, ecc.) che possono curare o concorrere nel curare l'esecuzione delle varie iniziative in collaborazione con uno o più soggetti pubblici e/o privati dei Paesi in via di sviluppo (o anche con economia in via di transizione), che siano legittimati ad agire per conto delle comunità che rappresentano secondo le norme, scritte o consuetudinarie che siano, dei Paesi di appartenenza (e dunque, ad esempio, si tratterà di Enti locali territoriali, associazioni, comunità organizzate, ecc.). Si consideri, ad esempio, il progetto, previsto dal Piano annuale del 2002 per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà della Regione Veneto, volto al rafforzamento della capacità istituzionale della Loja de Negocios (Camera di Commercio) della Provincia di Inhambane (Mozambico), per il quale ente promotore è stata la Regione Veneto, ed esecutori un ente di formazione situato nel territorio del



Veneto e, in loco, il Governo provinciale di Inhambane – Loja de Negocios.

#### b) Iniziative a contributo

La maggior parte delle Regioni, oltre a promuovere e realizzare iniziative c.d. dirette, concede mezzi e contributi per iniziative promosse da una serie di soggetti, che possono essere, ad esempio, Enti locali, istituzioni pubbliche e private, Università, ONG e associazioni di volontariato, ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale), organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, associazioni di immigrati nella Regione e, secondo alcune leggi regionali, anche imprese ed istituti di credito (si veda, ad esempio, la legge della Regione Emilia Romagna n. 12 del 2002, art. 4). Si deve trattare solitamente di enti operanti nella Regione, con sede nell'ambito della stessa, o che svolgano attività continuativa sul suo territorio; è dunque necessario in genere un elemento di collegamento con la Regione. Prevedono espressamente la concessione di contributi, ad esempio, le leggi: della Regione Piemonte n. 67 del 1995, art. 3; della Regione Toscana n. 17 del 1999, art. 5; della Regione Marche, n. 9 del 2002, modificata dalla legge n. 24 del 2003, art. 7; della Regione Sardegna n. 19 del 1996, art. 11; della Regione Lazio n. 19 del 2000, art. 13; della Regione Liguria n. 28 del 1998, art. 5; della Regione Umbria n. 26 del 1999, art. 4.

La Regione, oltre a contributi finanziari, può fornire anche assistenza tecnica, locali, attrezzature e servizi logistici, oltre al contributo dei propri dipendenti (ai quali può essere riconosciuta - come previsto ad esempio dall'art. 2 della legge della Provincia di Trento n. 4 del 2005 - una aspettativa senza assegni, con oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'Amministrazione di appartenenza, per un periodo massimo stabilito, con riconoscimento del periodo prestato ai fini sia giuridici che economici).

A volte è richiesta, ai soggetti che intendano chiedere contributi alla Regione, la stipulazione di una convenzione con questa, che in caso di inosservanza da parte di quei soggetti degli obblighi concordati può provvedere, tramite la Giunta, previa diffida, alla risoluzione della convenzione e alla disposizione degli atti conseguenti (si veda, in proposito, l'art. 5 della legge della Regione Trentino Alto Adige n. 11 del 1993)

Le modalità, le condizioni ed i criteri di erogazione dei contributi sono contenuti nei piani regionali triennali ed annuali degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo, ove previsti. Il contributo regionale copre sempre solo una percentuale dei costi sostenuti, che può essere indicata nella legge regionale (come ad esempio, la legge della Regione Umbria n. 26 del 1999, art. 14) o, come avviene più spesso, nei piani regionali.

57. Gli interventi di solidarietà internazionale.

Gli interventi di emergenza o di solidarietà internazionale consistono in attività di aiuto umanitario a favore delle popolazioni dei Paesi colpiti da eventi di carattere straordinario e di particolare gravità, quali conflitti armati o calamità naturali, e sono volti a fronteggiare situazioni di denutrizione, di carenza di condizioni igienico-sanitarie, di disagio sociale e distruzione del patrimonio ambientale e artistico.

Le situazioni di emergenza si manifestano in ogni parte del mondo, anche se alcune leggi regionali si riferiscono espressamente solo ai Paesi in via di sviluppo. Le varie tipologie degli interventi regionali di solidarietà internazionale, come emerge dalle diverse leggi, sono le seguenti: assistenza igienico-sanitaria ed alimentare, in genere con particolare attenzione alla condizione femminile e all'infanzia; fornitura di materiali di prima necessità, di attrezzature e generi di conforto, anche tramite organizzazioni idonee allo scopo; collaborazione tecnica, anche mediante l'invio di personale regionale, e il coordinamento con altre risorse umane messe a disposizione da enti pubblici, organizzazioni non governative e di volontariato e altri organismi associativi della Regione; assistenza sanitaria e ospedaliera alle persone ospitate nella Regione. Questa, a tal fine, può sostenere progetti predisposti da Enti locali, istituzioni pubbliche e private, Università, ONG, ecc., e sostenere e partecipare alle iniziative dell'Unione europea, delle Nazioni Unite e di altri organismi internazionali.

In genere le Regioni hanno disciplinato con la stessa legge sia le attività di cooperazione allo sviluppo che quelle di solidarietà internazionale. A volte, come già visto, è stata emanata una legge ad hoc per regolare gli interventi di emergenza: si vedano, ad esempio, la legge n. 11 del 1993 della Regione Trentino Alto Adige e la legge n. 14 del 1993 (i cui primi sei articoli sono stati abrogati dalla legge provinciale n. 4 del 2005) della Provincia autonoma di Trento. La Regione Veneto aveva emanato per gli interventi straordinari la legge n. 18 del 1992, che è stata successivamente abrogata e sostituita dalla legge n. 55 del 1999 che regola, come già visto, anche la cooperazione allo sviluppo, la pace ed i diritti umani.

Anche per gli interventi di solidarietà internazionale sono previste generalmente iniziative regionali dirette ed iniziative a contributo. Così, ad esempio, l'art. 8 della legge n. 14 del 1993 della Provincia autonoma di Trento stabilisce che per gli interventi di emergenza la Giunta provinciale è autorizzata, previa consultazione con i competenti organi dello Stato, a sostenere spese per iniziative per fronteggiare eventi eccezionali dovuti a conflitti o calamità naturali anche in Paesi non in via di sviluppo; e, inoltre, che possono essere concessi contributi fino al 90% della spesa ammessa a enti, associazioni o organismi senza fini di lucro operanti nella Provincia di Trento. Così la legge della Regione Trentino Alto Adige n. 11 del 1993, recante "Interventi a favore di popolazioni di stati extracomunitari colpiti da eventi bellici, calamitosi o in condizioni di particolari difficoltà economiche e sociali" (modificata dalla legge n. 5 del 1996, modificata a sua volta dalla legge n. 1 del 2007), stabilisce

all'art. 1 che la Giunta regionale, anche d'intesa con la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo o su richiesta della medesima, invia direttamente attrezzature, medicinali, viveri, ecc., e può avvalersi di soggetti pubblici o privati senza fini di lucro, ai quali possono altresì essere concessi contributi previa convenzione con la Giunta regionale.

In genere gli interventi di solidarietà internazionale sono deliberati dalla Giunta, al di fuori delle procedure programmatiche previste per gli altri tipi di interventi (si vedano, ad esempio: l'art. 3 della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 19 del 2000, l'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 4 del 2007, l'art. 7 della legge della Regione Emilia Romagna n. 12 del 2002, l'art. 8 della legge della Provincia di Trento n. 14 del 1993, l'art. 11 della legge della Regione Molise n. 23 del 1997). La legge n. 55 del 1999 della Regione Veneto prevede invece che rientrano nella programmazione triennale e nei piani annuali, assieme agli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo, anche quelli di solidarietà internazionale. In ogni modo, con riguardo a questi ultimi ed evidentemente tenuto conto della probabile necessità di dover intervenire in condizioni di emergenza, il programma triennale fa solo alcuni cenni generici, ed anche i piani annuali di attuazione si limitano ad indicare, in termini generali, quali siano le tipologie di intervento, i soggetti promotori, le condizioni di ammissibilità delle iniziative e di concessione dei contributi, ed i criteri di valutazione e rendicontazione. La legge della Regione Piemonte n. 67 del 1995 prevede che il riconoscimento dello stato di emergenza sia deliberato dal Consiglio regionale, mentre i singoli interventi (quali fornitura di materiali di prima necessità e di attrezzatura, assistenza sanitaria, ecc.) siano deliberati, previa intesa con l'Autorità statale, dalla Giunta; il Presidente di quest'ultima, sentite le competenti Autorità statali, è autorizzato ad effettuare spese fino ad un tetto massimo prefissato, per ragioni indifferibili ed urgenti (art. 10). Nello stesso senso, si veda anche l'art. 7 della legge della Regione Emilia Romagna n. 12 del 2002.

Anche relativamente agli interventi di solidarietà internazionale vi possono essere, a seconda delle scelte che sono state effettuate dalle singole Regioni, oltre ad iniziative dirette regionali, anche iniziative promosse e realizzate da altri soggetti, enti, associazioni senza fini di lucro, ecc., con contributo regionale. Si vedano, ad esempio: l'art. 8 della legge della Provincia di Trento n. 4 del 2005, l'art. 7 della legge della Regione Marche n. 24 del 2003, l'art. 3 della legge della Regione Piemonte n. 67 del 1995, l'art. 10 della legge della Regione Veneto n. 55 del 1999. Quest'ultima disposizione rinvia al programma triennale la definizione dei criteri e delle modalità di concessione dei contributi regionali, che sono poi sostanzialmente regolati dai singoli piani annuali di attuazione.

58. Le iniziative per la promozione della cultura di pace e della tutela dei diritti umani.

Oggi sono in genere disciplinate dalla stessa legge regionale sia le iniziative inerenti alla cooperazione allo sviluppo, sia le iniziative volte

alla promozione della cultura di pace e dei diritti umani. Anche queste ultime, oltre ad essere realizzate direttamente da parte delle Regioni con fondi propri o partecipando, in collaborazione con altri organismi, ai programmi comunitari, nazionali o internazionali, possono essere anche in genere promosse, secondo le scelte effettuate dalla legislazione regionale in materia, da organismi pubblici e privati con contributi regionali.

Le iniziative in esame sono rivolte principalmente alla popolazione residente sul territorio regionale, e consistono prevalentemente in: programmi di educazione ai temi dello sviluppo e della pace, con particolare riferimento all'ambito scolastico, e dunque anche all'aggiornamento del personale docente; attività culturali, di studio e di ricerca, convegni e seminari, per sensibilizzare la comunità regionale sui temi della pace e dei diritti umani, dello sviluppo equo e sostenibile, della solidarietà, della tutela delle identità culturali, dell'interculturalità; pubblicazioni sugli stessi temi della pace, dei diritti fondamentali degli uomini e dei popoli, della cooperazione allo sviluppo, e dunque diffusione dei risultati delle ricerche nelle scuole; ricerche di modelli pedagogici e didattici; costituzione di archivi regionali per la raccolta di materiale; sensibilizzazione sulla formazione delle risorse umane, il patrimonio ambientale, la crescita democratica, economica, sociale e culturale; ecc.

Queste attività possono essere inserite in programmi pluriennali e in piani annuali regionali, assieme alle attività di cooperazione allo sviluppo, come in genere avviene quando si fa ricorso a detti strumenti programmatici; possono tuttavia essere adottati programmi triennali e piani di attuazione annuali specificamente ed esclusivamente riguardanti le attività di promozione dei diritti umani e della cultura di pace, come nel caso della Regione Veneto (si vedano gli artt. 3 e 4 della legge n. 55 del 1999).

Come si vedrà, per la realizzazione delle attività di promozione della cultura di pace e dei diritti umani nei Paesi in via di sviluppo e a favore delle loro popolazioni (cosa pur sempre possibile, anche se non molto frequente), le Regioni possono ricorrere sia allo strumento dell'intesa con Enti di Stati esteri sia, a mio avviso, a quello dell'accordo con Stati esteri ex art. 117, comma IX, della Costituzione. Qualora le Regioni promuovano e realizzino iniziative c.d. dirette nei Paesi in via di sviluppo, a favore di istituzioni o comunità locali il cui stato giuridico sia difficile da definire, senza che dette iniziative siano contemplate formalmente da un'intesa, valgono le stesse considerazioni presentate con riguardo alla realizzazione, nelle medesime condizioni, di attività di cooperazione allo sviluppo.

59. La programmazione regionale e il raccordo con il Ministero degli affari esteri.

Le Regioni tendono in genere a programmare l'esercizio di attività di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale, e anche di

promozione della cultura di pace e dei diritti umani, per mezzo di documenti programmatici approvati dai competenti organi regionali.

Le maggior parte delle leggi in materia prevede che la Giunta predisponga un piano triennale, contenente gli obiettivi generali e prioritari inerenti alle attività sopra citate e l'indicazione delle risorse disponibili, piano che viene poi approvato dal Consiglio regionale, e attuato mediante un successivo piano annuale approvato dalla Giunta.

E' essenziale, per la realizzazione delle iniziative dirette regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, considerato che vengono svolte all'estero e concordate con controparti estere, il raccordo con il Ministero degli affari esteri, che deve essere reso edotto tempestivamente delle varie iniziative onde valutarne la compatibilità con gli indirizzi di politica estera del Paese. Per questo nelle leggi regionali in materia è previsto espressamente che i piani triennali ed annuali cui si è fatto cenno prima debbano essere trasmessi al Ministero degli affari esteri.

Si consideri in proposito, ad esempio, che il Governo aveva impugnato con delibera in data 02.08.2002 la legge n. 9 del 2002 della Regione Marche, recante "Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale". La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata in quanto le previsioni degli articoli 4, 5, 6 e 7 della legge (riguardanti rispettivamente le attività di collaborazione e di partenariato internazionale, le attività di cooperazione internazionale, le attività per la promozione della cultura della pace e dei diritti umani, e gli interventi di emergenza e di solidarietà internazionale), indicando iniziative e interventi regionali per i Paesi in via di sviluppo che non risultavano connessi e coordinati con i programmi nazionali di cooperazione, interferivano nelle materie della politica estera e dei rapporti internazionali dello Stato, riservate a quest'ultimo dall'art. 117, comma II, lett. a), della Costituzione. Successivamente la Regione Marche, con la legge n. 24 del 2003, ha apportato nei confronti delle disposizioni oggetto di censura modifiche tali da eliminare i motivi di illegittimità costituzionale. In particolare è stato aggiunto, con riguardo agli interventi regionali di emergenza, il requisito della necessaria "intesa con le Autorità competenti" (art. 7); è stato inserito l'obbligo di trasmissione del piano triennale al Ministero degli affari esteri; e soprattutto è stato integrato l'art. 10 col comma 4 bis, che così dispone: "Gli interventi previsti dal piano annuale possono avere attuazione solo decorso il termine di trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 4 [trasmissione del piano ai competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero degli affari esteri]. Per gli interventi di cui all'art. 7 [che sono gli interventi di emergenza e di solidarietà internazionale] il termine è ridotto a dieci giorni qualora lo stato di emergenza sia dichiarato dal Governo italiano o da Organismi internazionali di cui l'Italia fa parte".

E' dunque sempre necessario a mio avviso, anche se non previsto espressamente in tutte le leggi regionali in materia, che il Ministero degli affari esteri sia portato a conoscenza almeno delle iniziative c.d. regionali

dirette, e ciò, oltre che in base all'art. 117, comma II, lett. a), sopra citato, anche in applicazione al principio di leale collaborazione<sup>339</sup>.

Spesso le leggi regionali prevedono: la costituzione di comitati, con funzioni consultive e propositive, che sono composti, oltre che da esperti e funzionari o dirigenti regionali, spesso anche dai rappresentanti delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato della Regione; la convocazione, con cadenza in genere biennale o triennale, di conferenze regionali sulla cooperazione allo sviluppo.

Le Regioni aderiscono all'Osservatorio interregionale per la cooperazione allo sviluppo, organismo costituito nel 1991 con delibera della Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali, che svolge funzioni raccordo, studio, ricerca, consulenza, ecc.

60. Cenni sull'attività della Regione Veneto per la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e i diritti umani.

La legge della Regione Veneto del 30 marzo 1988 n. 18 è il primo provvedimento legislativo della Regione concernente gli interventi regionali per la promozione di una cultura di pace, e prevedeva altresì iniziative di cooperazione allo sviluppo.

In coerenza con i principi costituzionali di ripudio della guerra, di tutela dei diritti umani e della cooperazione internazionale, la legge era rivolta alla promozione di una cultura della pace mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione. Per il conseguimento di questi obiettivi la Regione assumeva iniziative dirette e favoriva interventi di enti locali, organismi associativi,

---

<sup>339</sup> Il necessario raccordo con il Ministero degli affari esteri o la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo dello stesso Ministero è previsto espressamente in varie leggi regionali. Si vedano, ad esempio: la legge n. 19 del 1996 della Regione Umbria, che prevede che la Regione definisca annualmente, d'intesa con la Direzione generale del Ministero degli affari esteri, propri progetti di intervento di cooperazione allo sviluppo, cui la Regione dà attuazione previa stipula di una convenzione con la Direzione stessa (artt. 4 e 5); la legge n. 19 del 2000 della Regione Friuli-Venezia Giulia, che prevede all'art. 6 che la Giunta approvi il programma regionale della cooperazione allo sviluppo entro il 30 giugno dell'anno precedente a quello di inizio del periodo di riferimento, che il programma vada pubblicato nel BUR (Bollettino Ufficiale della Regione), e che il medesimo e gli eventuali aggiornamenti siano inviati al Ministero degli affari esteri per gli adempimenti di competenza nel rispetto della vigente normativa statale; anche gli interventi di emergenza, che non rientrano nel programma sopra citato, sono soggetti ad analoga comunicazione; la legge n. 12 del 2002 della Regione Emilia-Romagna, che prevede all'art. 10 che il Consiglio regionale approvi, su proposta della Giunta, un documento di indirizzo programmatico triennale per l'attuazione di detta legge (che riguarda gli interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo o in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace), che deve essere comunicato al Ministero degli affari esteri; la legge n. 4 del 2007 della Regione Calabria, che prevede che il documento di programmazione triennale ed i piani operativi annuali, riguardanti cooperazione internazionale in generale, siano comunicati al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi e per gli effetti delle disposizioni contenute nell'art. 6 della legge n. 131 del 2003.

istituzioni culturali, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale presenti nella Regione.

La Regione promuoveva iniziative culturali, di ricerca e di cooperazione allo sviluppo<sup>340</sup>. Era previsto che la Giunta regionale formulasse un programma annuale, da presentare per l'approvazione al Consiglio regionale entro il mese di gennaio, che individuasse gli obiettivi e le priorità annuali o pluriennali individuando le iniziative relative. Venne con la legge in esame istituito il Comitato permanente per la pace, con funzioni di concorso nella formulazione del programma annuale appena menzionato, e fu sancita la partecipazione della Regione, in collaborazione con enti e istituzioni venete, alla costituzione di una fondazione, "Venezia per la ricerca sulla pace", con sede a Venezia.

Con la legge regionale 16 aprile 1992 n. 18 ("Istituzione di un fondo regionale per interventi di solidarietà internazionale") la Regione Veneto regolò le iniziative regionali straordinarie di soccorso ed aiuto ai Paesi che si trovassero a dover fronteggiare situazioni straordinarie di emergenza alimentare o sociale, che minacciassero la stessa sopravvivenza delle loro popolazioni.

Entrambe le leggi sopra citate n. 18 del 1988 e n. 18 del 1992 vennero poi abrogate e sostituite dalla legge regionale n. 55 del 1999, che ha provveduto a ridisciplinare nello stesso strumento normativo sia gli interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace e la cooperazione allo sviluppo che quelli di solidarietà internazionale.

Le finalità della legge da ultimo citata sono quelle onnipresenti in tutte le leggi regionali adottate in materia (e sono elencate nell'art. 1), per il perseguimento delle quali la Regione si è incaricata di realizzare iniziative culturali e di informazione, di ricerca, di educazione, di cooperazione decentrata e di aiuto umanitario.

La legge n. 55 del 1999 ha previsto in due capi distinti la "Promozione dei diritti umani e della cultura di pace" (Capo II), e la "Cooperazione decentrata allo sviluppo e [la] solidarietà internazionale" (Capo III). Seguono poi disposizioni sull'organizzazione (Capo IV) e finali e finanziarie (Capo V).

---

<sup>340</sup> In particolare la Regione, in base alla legge n. 18 del 1988, promuoveva iniziative: a) culturali: convegni di informazione e studio; istituzione del premio annuale denominato "Veneto per la pace"; promozione di un archivio (sarà l'Archivio Pace Diritti Umani) per la raccolta della documentazione relativa alle istituzioni e ai movimenti per la pace operanti in Italia e in particolare nel Veneto, in collaborazione con il centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, sulla base di una convenzione da stipulare tra il centro e la Giunta regionale; b) nel campo della ricerca: promozione di ricerche in tema di pace e diritti fondamentali dell'uomo e dei popoli, e diffusione nella scuola dei risultati delle ricerche e dei materiali didattici prodotti; c) nel settore dell'istruzione: attività di formazione professionale di giovani di Paesi in via di sviluppo, in particolare con riguardo alle tematiche della pace e dello sviluppo; d) nel campo della cooperazione: nel rispetto delle competenze statali e delle procedure stabilite dalla legge 26 febbraio 1987 n.49, e d'intesa coi competenti organi del Ministero degli affari esteri, fornitura sulla base di apposite convenzioni di assistenza tecnica e supporti logistici agli organismi operanti sul territorio regionale (enti locali, associazioni, istituzioni culturali, gruppi di volontariato e cooperazione).

Gli interventi di promozione dei diritti umani e della cultura di pace consistono essenzialmente in iniziative culturali di informazione rivolte alla popolazione del Veneto – si veda in proposito l’art. 2, secondo cui la Regione promuove e sostiene convegni e seminari di studio e di ricerca, l’Archivio gestito in collaborazione con il Centro di studi e di formazione sui diritti dell’uomo e dei popoli dell’Università di Padova, l’informazione sulla cooperazione allo sviluppo, e la promozione di programmi di educazione -, che vengono in termini generali programmati in un documento triennale (“programma triennale”), approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, che definisce gli obiettivi e le priorità da perseguire nel triennio, i criteri di selezione delle iniziative di promozione dei diritti umani, e i criteri e le modalità di concessione dei contributi regionali. Sulla base del programma triennale la Giunta regionale approva il piano annuale di attuazione, che individua le iniziative di cui al sopra citato art. 2 da realizzare direttamente dalla Regione, o mediante la concessione di contributi.

Anche gli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale vengono programmati sulla base di un documento triennale (“programma triennale”), approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, che approva a sua volta i piani annuali di attuazione. Il programma triennale definisce gli obiettivi e le finalità da perseguire nel triennio, i criteri di selezione delle iniziative e i criteri e le modalità di concessione dei contributi regionali. Il piano annuale determina gli obiettivi e le priorità annuali e individua i progetti di cooperazione decentrata allo sviluppo da realizzare direttamente dalla Regione o, se promossi da altri soggetti pubblici e privati (enti locali, ONG, ONLUS, associazioni di volontariato, sindacati, ecc.), mediante la concessione di contributi, determinandone l’ammontare; determina anche le modalità di attuazione degli interventi di solidarietà internazionale.

Il programma triennale degli interventi di cooperazione decentrata e di solidarietà internazionale, ed i piani annuali di attuazione, a differenza dei corrispondenti documenti inerenti alla promozione della cultura di pace e dei diritti umani, sono inviati al Ministero degli affari esteri “per gli adempimenti di competenza nel rispetto della normativa nazionale” (artt. 10 e 11). Ciò si spiega col fatto che gli interventi di cooperazione decentrata e quelli di solidarietà internazionale, soprattutto se realizzati direttamente dalla Regione, implicano necessariamente contatti con controparti estere, ed anche quindi presumibilmente con entità politico-territoriali, con le quali la Regione italiana potrebbe avere la necessità di concordare le modalità di realizzazione delle iniziative, anche se non venga conclusa formalmente un’intesa. Come si vedrà, in questi casi potrebbero anche sorgere diritti ed obblighi sul piano internazionale, vuoi come conseguenza di un presunto accordo orale fra le parti, vuoi concependo il loro comportamento successivo, e in particolare l’inizio dell’esecuzione delle prestazioni concordate, come intesa conclusa per fatti concludenti. E’ dunque necessario che in questi casi il Governo sia messo in grado di conoscere in anticipo quali siano le iniziative che le Regioni intendano attuare, quali siano le controparti e a quali Paesi appartengano; in questo modo potrà valutare la compatibilità dei vari



progetti con gli indirizzi della politica estera italiana e, se del caso, non concedere il nulla osta e bloccare l'iniziativa. Nella prassi della Regione Veneto non è tuttavia mai accaduto che il Governo abbia respinto un programma o un piano attuativo regionale, o singole iniziative.

Con compiti di concorso nella formulazione del programma triennale e dei piani annuali, rispettivamente riguardanti da un lato la cultura di pace ed i diritti umani, e dall'altro la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà, sono stati istituiti il Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace (art. 13) e il Comitato per la cooperazione allo sviluppo (art. 13).

La Regione Veneto gestisce l'attività relativa alle relazioni internazionali attraverso uffici diversi che fanno capo alla segreteria generale della Programmazione (dipendente dalla Presidenza). Tali uffici sono: a) la segreteria del Presidente della Regione; b) la Direzione relazioni internazionali, suddivisa in più uffici con diverse competenze; c) l'Unità complessa fiere e promozione, che, in stretta collaborazione con l'Assessorato all'industria e con quello del Turismo, cura l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese e coordina, promuove e sostiene le attività di marketing territoriale della Regione; d) l'Unità complessa sicurezza e flussi migratori per quanto riguarda la gestione dei rapporti con le comunità di origine veneta all'estero, le loro problematiche e le azioni di sostegno loro indirizzate. Per quanto attiene alle attività legate ai programmi comunitari la struttura competente è la Direzione Programmi comunitari, che svolge le funzioni di coordinamento della gestione dei fondi comunitari.



## CAPITOLO SESTO

### ACCORDI E, INTESE e CONTRATTI DELLE REGIONI CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E ALLA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI E DELLA CULTURA DI PACE

#### SEZIONE PRIMA

##### NATURA GIURIDICA E STRUTTURA DI ACCORDI E INTESE

Sommario: 61. Accordi e intese. Premesse terminologiche. – 62. Ricorso allo strumento dell'accordo e dell'intesa ex art. 117 Cost. in tema di promozione della cultura di pace e dei diritti umani. – 63. Orientamento del Governo italiano sull'ammissibilità di accordi e intese in materia di cooperazione allo sviluppo. – 64. Considerazioni generali. – 65. La teoria dei *legally less binding agreements*. – 66. Gli accordi giuridicamente non vincolanti in generale. – 67. La c.d. *soft law*. – 68. Gli accordi giuridicamente non vincolanti con particolare riferimento alle Regioni italiane. – 69. Distinzione fra trattati e accordi giuridicamente non vincolanti. – 70. Tesi della assenza assoluta di conseguenze giuridiche dagli accordi non vincolanti. – 71. Possibili conseguenze giuridiche dai *non legally binding agreements*. – 72. Tesi dell'inesistenza di accordi giuridicamente non vincolanti. – 73. Le intese come accordi-quadro (*framework conventions*). – 74. Natura giuridica delle intese delle Regioni. Le intese come accordi (sempre) giuridicamente non vincolanti. – 75. Critica alla teoria di cui sopra. Le lettere di intenti. – 76. Rapporti fra le Regioni e gli Enti territoriali di Stati esteri in materia di cooperazione allo sviluppo. Ancora riflessioni sulla lettera di intenti. – 77. (segue) Le intese in senso stretto. – 78. Struttura delle intese. – 79. Le intese e gli accordi delle Regioni come accordi internazionali (vincolanti).

#### 61. Accordi e intese. Premesse terminologiche.

In dottrina e in alcuni strumenti internazionali (ad es. nella Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera del 1980) ed interni (ad es. nella legge n. 948 del 1984 di ratifica della citata Convenzione di Madrid) si tende a distinguere tra accordi ed intese, nel senso che solo dai primi deriverebbero veri e propri rapporti internazionali, mentre le seconde potrebbero al massimo avere un

carattere preliminare e non vincolante, dovendo poi tradursi in successivi atti applicativi di diritto internazionale (accordi) o di diritto interno (leggi regionali o atti amministrativi). Così andrebbe interpretato l'art. 3, comma II, della legge n. 948 del 1984, che, riferendosi ai soli accordi in quanto produttivi di effetti giuridici, stabilisce che "in nessun caso possono essere stipulati accordi che rechino pregiudizio agli interessi politici ed economici nazionali della difesa e dell'ordine della sicurezza pubblica"<sup>341</sup>. A tale orientamento si è comunque risposto, di recente, che nella Convenzione sulla cooperazione transfrontaliera di Madrid del 1980 i termini "intesa" ed "accordo" non sono stati utilizzati con un esatto e preciso significato tecnico, ma unicamente come espressioni omnicomprehensive<sup>342</sup>. In ogni modo si tratta di verificare se i due termini abbiano o meno, nel nuovo art. 117 della Costituzione, ultimo comma, un significato tecnico. La norma prevede infatti che le Regioni possono concludere "accordi" con Stati e "intese" con enti territoriali interni ad altro Stato. Se si risponde alla domanda in senso affermativo e si distinguono gli accordi dalle intese nei termini suddetti, queste ultime costituirebbero solo, sostiene il Conforti, "una mera occasione per l'adozione di atti legislativi o amministrativi da parte delle Regioni interessate" e, come tali, potrebbero "solo servire da punto di riferimento ai fini dell'interpretazione degli atti medesimi"<sup>343</sup>. Come già visto, potrebbe sembrare che la legge n. 131 del 2003, all'art. 6, comma II, abbia abbracciato questa concezione, stabilendo che con le intese con enti territoriali interni ad altro Stato le Regioni non possono, fra l'altro, assumere impegni dai quali derivino obblighi per lo Stato. Una norma di una legge interna non basta però ad escludere che sul piano internazionale detti obblighi per lo Stato invece sorgano, soprattutto se si ritiene applicabile la teoria organica. Lo schema, in base all'impostazione in esame del Conforti, dunque sarebbe il seguente: tra le Regioni e gli altri enti territoriali interni ad altri Stati interviene una (mera) intesa (o programma) priva di effetti giuridici sul piano internazionale, ma che impegna politicamente i soggetti stipulanti e che si può tradurre o in un atto unilaterale, anche autoritativo, adottato sulla base delle normative dei rispettivi ordinamenti interni (nel caso italiano, leggi regionali o provinciali, o atti amministrativi)<sup>344</sup> o, almeno in linea teorica, in un contratto regolato dal diritto internazionale privato. Il Conforti conclude nel senso che ad aver rilievo nel nostro ordinamento siano "esclusivamente gli atti legislativi o amministrativi regionali che, sia in sede di approvazione dell'accordo sia con disposizioni autonome, danno attuazione alla collaborazione concordata"<sup>345</sup>. L'Autore da ultimo citato,

---

<sup>341</sup> Si veda: Pier Giorgio Trovato, "Regioni e potere esterno", in *Studi in memoria di Franco Piga*, vol. II, Milano, 1992, pp. 1930-1931.

<sup>342</sup> Si veda: Laura Fabiano, "Convegni – *The external powers of subnational entities* – Il potere estero degli enti sub-statali", in *Regione del Veneto – Il diritto della Regione*, Padova, 2004, p. 653.

<sup>343</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 85. Secondo l'autore citato andrebbe negata la giuridicità di questi accordi, che acquisterebbero rilievo, in via riflessiva, solo sul piano interno, o, al più, su quello del diritto internazionale privato.

<sup>344</sup> Si veda: Pier Giorgio Trovato, "Regioni e potere esterno", cit., pp. 1935-1936.

<sup>345</sup> Benedetto Conforti, opera cit., p. 85.

parlando di “collaborazione concordata”, sembra però ammettere implicitamente che l’assunzione di un impegno vi sia stato sul piano del diritto internazionale, in base al quale è difficile negare che qualche effetto giuridico si sia prodotto. La prassi sembra fra l’altro deporre in tal senso, prevedendo gli strumenti in esame, oltre a generici propositi di collaborazione, anche l’impegno ad eseguire vere e proprie prestazioni di dare o di fare. Anche le “intese” di cui all’art. 117, ultimo co., della Costituzione sarebbero quindi in certi casi suscettibili di creare diritti ed obblighi sul piano internazionale e di impegnare la responsabilità, a seconda della concezione abbracciata, della Repubblica italiana e/o della Regione interessata. Non si può dunque escludere a priori che una intesa fra enti territoriali interni a Stati diversi possa produrre effetti giuridici sul piano internazionale, ed essere quindi riconducibile alla categoria degli accordi. La natura giuridica di uno strumento e la sua vincolatività o meno sul piano internazionale va in ogni modo individuata caso per caso, tenuto conto di tutte le circostanze.

Sostanzialmente allo stesso risultato pratico perviene Natalino Ronzitti<sup>346</sup>, che pur ritiene che le “intese” delle Regioni ex art. 117, comma IX, della Costituzione, ed art. 6, comma V, della legge n. 131 del 2003, non hanno la natura di accordi internazionali. L’Autore infatti rileva poi che, nonostante la disposizione costituzionale in esame non contenga “alcun cenno alla possibilità di stipulare un accordo fra una Regione italiana ed un ente omologo estero dotato degli stessi poteri, secondo il relativo ordinamento interno”, e la Corte costituzionale non si sia espressa sul punto, la questione adrebbe comunque risolta affermativamente. Ritiene dunque che anche le Regioni possano concludere atti impegnativi sul piano internazionale con enti omologhi esteri; che tali atti vengano chiamati in ogni caso “accordi”, anziché “intese” è solo una questione terminologica.

Per inciso si ricorda, come già affermato nell’introduzione, che per ragioni espositive si utilizzeranno i termini “parte” e “controparte” di un’intesa anche per indicare le due *component units* (Regione italiana ed Ente omologo) che la hanno stipulata. Rigorosamente parlando invece, secondo la teoria che considera le entità politico-territoriali come organi competenti a stipulare degli Stati di appartenenza, unici soggetti di diritto internazionale, sarebbero questi ultimi ad essere le parti delle intese.

62. Ricorso allo strumento dell’accordo e dell’intesa ex art. 117 Cost. in tema di promozione della cultura di pace e dei diritti umani.

Gli accordi con Stati esteri e le intese con Enti territoriali interni a Stati esteri, previsti dall’art. 117, IX comma, della Costituzione, sono la principale manifestazione dell’esercizio del potere estero delle Regioni.

L’indirizzo del Governo centrale, come si vedrà, è tuttora orientato ad escludere la possibilità per le Regioni di utilizzare lo strumento dell’accordo con Stati esteri per la disciplina di attività di cooperazione allo sviluppo. Le Regioni hanno comunque utilizzato e continuano ad

---

<sup>346</sup> Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 229.

utilizzare a tal fine lo strumento dell'intesa. A quest'ultimo si ricorre in genere per promuovere la realizzazione di attività di sostegno alle piccole e medie imprese, commerciali, promozionali, ed anche per disciplinare attività di cooperazione allo sviluppo.

Esaminando le intese concluse da varie Regioni italiane, e prescindendo da quelle riguardanti aspetti prettamente economici e commerciali, si rileva che raramente un'intesa prevede esplicitamente attività di promozione dei diritti umani o della cultura di pace. Vi è solo qualche generico e neppure frequente cenno a questi aspetti nei preamboli<sup>347</sup>. Ciò non esclude che questi fini siano presenti (almeno in modo implicito, dato lo stretto legame intercorrente tra questi ultimi e le iniziative e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo), soprattutto nel campo sociale, educativo, culturale, dell'istruzione e della formazione professionale. Si considerino in proposito, a mero titolo esemplificativo: la promozione e lo sviluppo di rapporti e scambi tra le istituzioni scolastiche e culturali, oltre che tra università, istituti di ricerca, organizzazioni giovanili e sportive, teatri, musei; lo scambio di esperienze e di informazioni, con particolare riferimento agli scambi giovanili; la formazione professionale nei settori educativo, culturale, sanitario, sociale, scientifico, turistico, informatico, tecnico, commerciale; ecc.

E' infrequente comunque che un'intesa preveda progetti specifici diretti a promuovere la tutela dei diritti umani e la cultura di pace nei Paesi in via di sviluppo. Queste iniziative, quando sono attivate direttamente dalle Regioni, sono infatti per lo più rivolte alla formazione e all'educazione, sulle tematiche in esame, delle popolazioni delle Regioni italiane. Ciò non esclude, a mio avviso, la possibilità di utilizzare lo strumento dell'intesa con Enti (per lo più territoriali) di Paesi emergenti (o comunque in situazione di crisi) per realizzare in detti Paesi anche attività riguardanti la tutela dei diritti umani e la cultura di pace.

Interessanti ed emblematici sono in proposito due strumenti, fra l'altro tra loro correlati. Anzitutto la lettera di intenti, sottoscritta nel 2006, tra la Provincia Autonoma di Trento e la Municipalità di Peja / Pec – Kosovo, nella quale - oltre ad essere indicati nella premessa, fra le finalità delle attività di solidarietà promosse dalla Provincia Autonoma, il rispetto dei diritti umani, la realizzazione di uno sviluppo equo e sostenibile su scala locale in tutto il mondo, e un futuro di pace per tutti i popoli – le Parti concordano, anche se pur sempre solo nella premessa, di considerare prioritari per la futura collaborazione, e quindi di farne oggetto della lettera di intenti, “la promozione del processo di elaborazione e trasformazione del conflitto all'interno della comunità di Peja / Pec e villaggi limitrofi inclusa l'enclave serba di Gorazdevac, attraverso iniziative tendenti all'allentamento delle tensioni e alla

---

<sup>347</sup> Si vedano ad esempio: l'intesa fra la Regione Veneto e la Contea di Timis (Romania), del 2006, che prevede nel preambolo “la comune volontà di ampliare e rafforzare le relazioni [fra le Parti]... nel rispetto dei valori della pace, della democrazia e della solidarietà”; il protocollo di collaborazione tra la Regione Autonoma Friuli – Venezia Giulia e la Contea di Vukovar – Srijem (Croazia), del 2002, che nel preambolo dichiara che le Parti “considerano fondamentali, per la comune convivenza tra i popoli, i valori della pace e del rispetto dei diritti umani”.

promozione della ripresa del dialogo fra diversi gruppi linguistici”. Segue poi, all’art. 1 dello strumento in esame, l’espresso impegno delle Parti a “promuovere e sostenere iniziative tendenti all’elaborazione e alla trasformazione del conflitto”.

Alla lettera di intenti citata, e come da questa espressamente previsto, ha fatto seguito successivamente, nello stesso anno, un accordo di collaborazione fra le stesse Parti, col quale la Provincia Autonoma di Trento si è impegnata espressamente a “sostenere finanziariamente, nel biennio 2005-2006, la realizzazione del primo piano dell’edificio denominato KOMPLEKSI I RINIS PEJE che ospiterà la sede del Centro giovani “ZOOM” ed i lavori di sistemazione del campo da basket localizzato nell’area denominata Kompleksi i Rinis Peje”.

Detto centro giovanile è stato sostenuto dal 2003 dal Tavolo Trentino per il Kosovo, in collaborazione con associazioni, anche locali. All’interno del centro vengono svolte attività di carattere culturale, sportivo, artistico, rivolte ai ragazzi della città di Peja / Pec e ai ragazzi di tutte le etnie presenti nel territorio, con l’obiettivo di creare una realtà multietnica e multiculturale, basata sulla conoscenza ed il rispetto reciproci. Si tratta dunque chiaramente di un’iniziativa per la promozione della cultura di pace in una Regione di uno Stato estero, che versava (e versa tuttora) in una grave situazione di crisi postconflittuale, caratterizzata da tensioni interetniche e interreligiose.

Si valuterà in seguito quali siano il valore e le conseguenze giuridiche degli strumenti citati o simili. Le considerazioni che saranno esposte, pur riguardando in particolare le intese concernenti la cooperazione allo sviluppo, possono essere estese, *mutatis mutandis*, anche a quegli strumenti che prevedono lo svolgimento di attività da realizzarsi in Stati esteri per promuovere la cultura di pace e dei diritti umani.

A parere di chi scrive il *treaty-making power* delle Regioni dovrebbe comprendere anche la stipulazione di accordi con Stati esteri finalizzati alla promozione della cultura di pace ed alla tutela dei diritti umani. Ciò in quanto, anzitutto, come fra l’altro si è già accennato con riguardo alla cooperazione allo sviluppo, lo stretto controllo governativo ed i relativi poteri di blocco di ogni possibile iniziativa sono una garanzia sufficiente ad impedire eventuali contrasti con gli indirizzi della politica estera italiana. Solo attenendosi ad una lettura rigorosamente letterale dell’art. 6, comma III, della legge n. 131 del 2003, che prevede, fra l’altro in termini generali, le categorie di accordi che le Regioni possono concludere (accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali già in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa, accordi di natura programmatica finalizzati a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni), si potrebbe forse giungere ad una diversa conclusione e a negare dunque, o limitare drasticamente, per le Regioni tale possibilità.

Si rileva inoltre che l’art. 11 della Costituzione (“L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni;

promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”) si riferisce alla Repubblica italiana come soggetto di diritto internazionale. Questo, in quanto organizzazione effettiva indipendente di una comunità territoriale, comprende, come già visto, tutti gli organi dello Stato complessivamente considerato, ed anche dunque le autonomie territoriali, ed in primo luogo le Regioni. La promozione della cultura di pace e della tutela dei diritti umani, implicita nella norma citata, non deve quindi essere considerata appannaggio esclusivo degli organi dello Stato-persona, ma al contrario coinvolge anche le Regioni. Queste ultime sono legittimate dunque a realizzare non solo attività destinate ad esaurirsi all’interno del territorio regionale, ma anche a sponsorizzare iniziative destinate a svilupparsi al di fuori dei confini della Repubblica. Anche la legittimazione delle Regioni a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo potrebbe essere ricondotta, in primo luogo, allo stesso articolo 11 della Costituzione, in particolare al punto ove lo stesso fa riferimento alla “giustizia fra le Nazioni”. Sia che eseguano attività volte allo sviluppo dei Paesi emergenti, sia che realizzino in quei Paesi iniziative volte alla tutela dei diritti umani ed alla promozione della cultura di pace, le Regioni devono tuttavia sempre agire nel rispetto degli indirizzi di politica estera della Repubblica italiana. Tutte le attività in questione possono infine a mio avviso ora, dopo la riforma del Titolo V, essere previste come oggetto degli accordi e delle intese delle Regioni ex art. 117, IX comma, della Costituzione, nel rispetto ovviamente dei limiti ivi enunciati.

63. Orientamento del Governo italiano sull’ammissibilità di accordi e intese in materia di cooperazione allo sviluppo.

E’ tuttora controverso se le Regioni italiane possano concludere accordi con Stati esteri in tema di cooperazione allo sviluppo. A mio avviso, dati gli stringenti controlli operati dalla legge n. 131 del 2003, ed i poteri di blocco e sostitutivi attribuiti al Governo centrale, anche le Regioni dovrebbero essere legittimate a concludere siffatti accordi, e ad avere una “propria politica di cooperazione allo sviluppo”, pur sempre coordinata con quella dello Stato, e nel rispetto della politica estera di quest’ultimo. Depongono a favore di questa tesi, fra l’altro, le disposizioni di alcune leggi regionali in materia di cooperazione allo sviluppo. Si consideri, ad esempio, la legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2005, e in particolare il suo articolo 7, dedicato espressamente ai “programmi di cooperazione decentrata”, che prevede che la Provincia attua, promuove e sostiene: a) azioni di cooperazione decentrata; “b) azioni in favore delle istituzioni pubbliche locali dei paesi beneficiari anche attraverso la conclusione di accordi con Stati o loro enti infrastatali, con l’obiettivo di contribuire alle capacità amministrative locali e di garantire la conformità dell’attuazione dei programmi al rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione”. E’ dunque contemplato espressamente in una legge di una Provincia autonoma, che quest’ultima possa concludere, oltre ad intese, anche



accordi con Stati esteri in materie attinenti alla cooperazione allo sviluppo.

Il Governo centrale, come emerge dalle note indirizzate alle Regioni ex art. 6 comma III della legge n. 131/2003, pare tuttora orientato ad escludere la possibilità, da parte delle Regioni stesse, di utilizzare lo strumento dell'accordo con Stati esteri per la disciplina di iniziative di cooperazione allo sviluppo; ammette invece, anche se talvolta ha espresso valutazioni alquanto restrittive, il ricorso allo strumento dell'intesa. Può comunque risultare difficile, nel caso di accordi stipulati dalle Regioni italiane con Paesi del terzo mondo o ad economia in via di transizione, escludere categoricamente, accanto alle eventuali pur preminenti finalità di natura economica o commerciale, la sussistenza anche del fine di contribuire allo sviluppo della controparte estera. La crescita economica e del commercio estero di un Paese, rendendo disponibili maggiori risorse, ha, fra l'altro, spesso un ritorno in termini di miglioramento della qualità di vita della popolazione, anche dal punto di vista sociale, sanitario, culturale, ambientale, ecc.

Per comprendere la posizione del Governo italiano si consideri la nota del Ministero degli affari esteri in data 22 novembre 2004, avente per oggetto un progetto di accordo di collaborazione tra la Regione Veneto e la Repubblica Orientale dell'Uruguay, che prevedeva, fra l'altro, lo svolgimento di attività di formazione professionale a favore della popolazione uruguayana. Il Governo, in sede di osservazioni alla Regione ai sensi dell'art. 6, comma III, della legge n. 131 del 2003, afferma di ritenere che "la formazione professionale – sebbene rientrando tra le materie di competenza regionale – qualora sia rivolta verso Paesi terzi, rientra nella materia della cooperazione allo sviluppo, la quale, in quanto afferente alla politica estera del Paese, è di competenza esclusiva dello Stato. A tale riguardo si precisa che accordi di cooperazione riguardanti eventualmente anche la formazione professionale tra Regioni ed altri Stati possono essere conclusi a condizione che tali accordi siano esecutivi o applicativi di precedenti accordi intergovernativi che prevedano espressamente la possibilità per le Regioni di essere Enti promotori e realizzatori di attività di cooperazione; ovvero che vengano preceduti da accordi quadro intergovernativi ad hoc. Ai sensi dell'art. 2, commi IV e V, della legge n. 49 del 1987 le Regioni possono svolgere attività di cooperazione con altri Stati in qualità di soggetti affidatari di iniziative concordate tra il Governo italiano e quello degli Stati beneficiari".

E' chiaro dunque l'atteggiamento del Governo: dal combinato disposto dell'art. 2 della legge n. 49 del 1987 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo) e dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003 si evince l'intento di escludere le Regioni dalla possibilità di utilizzare lo strumento dell'accordo con Stati esteri per la disciplina di attività di cooperazione allo sviluppo. Certo la legge citata del 1987 prevede che una serie di attività di cooperazione allo sviluppo (elaborazione di studi, progettazione e fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi; impiego di personale qualificato per compiti di assistenza tecnica; formazione professionale; sostegno alla realizzazione di progetti ad opera di organizzazioni non governative;

ecc.) possa essere attuata, su proposta delle Regioni, utilizzando le loro strutture pubbliche, ma è pur sempre necessario l'intervento del Comitato direzionale presieduto dal Ministro degli affari esteri di cui all'art. 9, che autorizzi a tal fine la stipulazione di apposite convenzioni tra le Regioni proponenti e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Le Regioni hanno quindi, stando alla lettera della legge del 1987, solo un ruolo subalterno e meramente attuativo di iniziative concordate con gli organi centrali.

Allo stesso modo, come già visto, l'art. 6, III comma, della legge n. 131 del 2003 restringe notevolmente il campo degli accordi delle Regioni, limitandolo a quelli esecutivi e applicativi di accordi internazionali già entrati in vigore, a quelli di natura programmatica e a quelli di natura tecnico-amministrativa. Per questo il Governo richiede l'esistenza di un previo accordo intergovernativo fra Repubblica italiana e Paese beneficiario, anche sotto la forma di un accordo quadro, che preveda espressamente, in modo più o meno dettagliato, i casi in cui le Regioni siano legittimate a concludere a loro volta un successivo accordo (esecutivo o applicativo) di cooperazione allo sviluppo a favore di detto Paese.

Con riguardo invece alle intese l'orientamento del Governo è più permissivo: la nota sopra citata prosegue in proposito affermando che "attività di cooperazione allo sviluppo potranno altresì essere previste all'interno di intese tra le Regioni e le Province autonome ed Enti omologhi di altri Stati, di cui all'art. 6, comma II, della legge n. 131/2003, sempre che tali attività possano considerarsi come di mero rilievo internazionale e siano in quanto tali soggette alle procedure di cui al d.p.r. 31-3-1994". Prescindendo in questa sede dal riferimento al d.p.r. del 1994, che deve considerarsi ormai non più in vigore, importante è sottolineare l'apertura del Governo nei confronti delle intese, che possono prevedere quelle attività di cooperazione allo sviluppo che siano riconducibili alla categoria delle attività di mero rilievo internazionale. Detta categoria, come si è visto in precedenza, è indeterminata ed ancora lungi dall'essere definita (se ne auspica, anzi, il superamento), ma proprio queste caratteristiche la rendono capace di un alto grado di elasticità.

In ogni modo, specialmente negli ultimi anni, le Regioni italiane si sono avvalse di frequente, per concordare e programmare attività di cooperazione allo sviluppo, di intese con enti (in genere) territoriali di Stati esteri, anziché di accordi con Stati esteri, ed il Governo ha sostanzialmente avallato tale prassi. Anzi, alcune leggi regionali prevedono espressamente la possibilità per le Regioni di concludere intese con Enti territoriali interni a Stati esteri in materia di cooperazione allo sviluppo (ed anche in materia di promozione della cultura di pace e dei diritti umani a favore di detti Stati e delle loro popolazioni): oltre al sopra citato art. 7 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2005, si consideri l'art. 3 della legge della Regione Marche n. 9 del 2002, che prevede che "per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 1 [che sono appunto quelle riconducibili alla cooperazione allo sviluppo, e anche alla promozione della cultura di pace e dei diritti umani] e per

regolamentare le iniziative di cooperazione con i paesi cooperanti e con quelli non appartenenti all'Unione europea, può sottoscrivere intese con enti territoriali degli altri stati nel rispetto della normativa statale". Può quindi considerarsi ormai pacifico che le Regioni possano concludere intese ex art. 117, Comma IX, della Costituzione, in materia di cooperazione allo sviluppo, ed anche a mio avviso in materia di pace e diritti umani.

#### 64. Considerazioni generali.

Le intese, ed eventualmente – se considerati ammissibili - anche gli accordi, stipulati dalle Regioni italiane rispettivamente con enti territoriali di Stati esteri e con Stati esteri, per programmare e disciplinare con questi la realizzazione di attività di cooperazione allo sviluppo, possono essere ricondotti o alla categoria dei *non legally binding agreements* (accordi giuridicamente non vincolanti) o a quella degli accordi internazionali.

Nel primo caso accordi e intese, pur non considerati, almeno al momento della loro conclusione, giuridicamente vincolanti, possono secondo alcuni autori in certi casi (anche se il punto non è pacifico) avere conseguenze giuridiche attraverso il richiamo del principio di buona fede, cui rimandano le figure connesse della *reliance* e dell'*estoppel*. La produzione di effetti giuridici può anche essere spiegata (e ciò vale in modo particolare per le intese) concependo il comportamento successivo delle parti come accordo concluso in forma tacita. Tendenzialmente allo stesso risultato pratico sembrano giungere coloro (Picone) che hanno ricostruito – pur con riguardo ad una ipotesi differente, ossia quella degli accordi di applicazione provvisoria dei trattati internazionali – la categoria degli accordi non vincolanti, ma al tempo stesso giuridici. La loro giuridicità deriverebbe dal fatto che, nel caso in cui fossero concretamente osservati da un soggetto, quest'ultimo commetterebbe un illecito qualora revocasse retroattivamente le situazioni giuridiche create dall'accordo in favore di un soggetto differente.

Si rileva sin da ora che la categoria delle intese con enti territoriali interni a Stati esteri cui fa riferimento l'art. 117 della Costituzione, ultimo comma, e l'art. 6, II comma, della legge n. 131 del 2003, è considerata nelle norme citate in senso ampio. Sono comprese infatti in essa le intese in senso stretto, ossia quelle suscettibili di produrre conseguenze giuridiche, e quegli altri strumenti, che verranno chiamati, per mere ragioni espositive, "lettere di intenti", totalmente al di fuori del *realm of law*. Come si vedrà, nella prassi l'utilizzazione di detta locuzione non implica sempre l'esistenza di un accordo non vincolante.

Gli accordi giuridicamente non vincolanti appartengono alla categoria omnicomprensiva - e tuttora non ben definita – della *soft law* (diritto soffice), alla quale si riconducono anche le raccomandazioni emanate dalle organizzazioni internazionali (fra cui le Comunità europee) di natura politica ed economica<sup>348</sup>. Per designare gli accordi giuridicamente non vincolanti sono utilizzate diverse locuzioni, come ad es. *gentlemen's*

---

<sup>348</sup> Si veda in proposito: Tullio Treves, *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 266.

*agreements, memoranda of understanding*, ecc., ma nè è possibile una classificazione di queste in termini tecnico-giuridici, né l'utilizzazione di certe espressioni anziché di altre implica necessariamente che si abbia di fronte un accordo non vincolante.

Accordi e intese possono anche essere ricondotti, in caso contrario, alla categoria degli accordi internazionali, sempre giuridicamente vincolanti, di cui parti sono suscettibili di essere, a seconda della concezione accolta, le Regioni italiane e/o la Repubblica italiana.

Gli accordi e le intese delle Regioni possono contenere clausole riconducibili ai *pacta de contrahendo* o *de negotiando*, che rientrano nella categoria degli accordi preliminari. Il fatto che questi siano o meno giuridicamente vincolanti deve essere valutato nei casi concreti. I medesimi strumenti possono altresì assumere la forma di accordi quadro<sup>349</sup>, con la previsione per la loro concreta attuazione del rinvio ad ulteriori accordi, che potranno essere conclusi successivamente anche in modo informale, magari per fatti concludenti, e quindi in forma tacita. Possono infine, come è ovvio, combinarsi nello stesso testo disposizioni già di per sé suscettibili di creare precisi obblighi giuridici, disposizioni quadro o che rimandino a futuri accordi, e dichiarazioni che si limitino a confermare generici impegni di amicizia e collaborazione. Non esistono, infatti, veri accordi tipici di diritto internazionale: fra le parti, l'accordo può sempre derogare al diritto convenzionale ed anche al diritto consuetudinario (escluso, si ritiene, il diritto cogente)<sup>350</sup>.

E' da escludere perentoriamente che gli accordi con Stati esteri conclusi in base al procedimento previsto dalla legge n. 131 del 2003 siano riconducibili alla categoria dei contratti, soggetti al diritto interno di una delle parti o di un terzo Paese, o eventualmente ad altra legge non statale, e comunque al diritto internazionale privato. Le stesse considerazioni possono essere avanzate anche per le intese stipulate con la procedura prevista nella legge da ultimo citata. Rimane il fatto che uno Stato o una Regione possono ricorrere, per regolare un dato rapporto o operazione economica con la controparte, allo strumento contrattuale. Agiscono però in questo caso non come soggetti di diritto internazionale (siano considerati tali lo Stato complessivamente considerato, la Regione o *component unit*, o entrambi), ma nella veste di persone giuridiche di diritto interno.

Verrà fatto di nuovo qualche cenno alla tesi in base alla quale le intese sarebbero sempre meri programmi, privi in sé di carattere giuridico, e solo occasione per l'adozione da parte delle Regioni di atti di diritto interno.

---

<sup>349</sup> Sulla possibilità che gli accordi quadro siano riconducibili alla categoria degli accordi preliminari, si veda: Paolo Fois, *L'accordo preliminare nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 6 e 7. Sempre sugli accordi quadro, si veda anche: Attila Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2003, pp. 197 ss.

<sup>350</sup> Si veda in proposito: Laura Forlati Picchio e Giuseppe Palmisano, "Una lezione di una vita: cos'è e com'è il diritto internazionale", in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, I, pp. XVII-LVIII.

65. La teoria dei *legally less binding agreements*. Critica

Le intese, ed anche gli accordi, stipulati dalle Regioni italiane rispettivamente con enti (territoriali o meno) interni a Stati esteri o con Stati esteri possono essere ricondotti, a seconda dei casi, o alla categoria omnicomprensiva dei *non legally binding agreements* o a quella degli accordi internazionali, giuridicamente vincolanti a tutti gli effetti. Quanto all'ipotesi che le intese possano anche in certi casi essere contratti regolati dal diritto interno, si rimanda a quanto verrà esposto successivamente.

La teoria dei *legally less binding agreements* parte dalla premessa secondo la quale la legge non sarebbe un fenomeno che dicotomicamente separi ciò che sia giuridicamente vincolante da ciò che non lo sia, potendo invece la legge stessa anche presentare zone grigie e quindi gradi diversi di vincolatività. Secondo questa teoria gli accordi e le norme potrebbero essere giuridicamente più o meno vincolanti, o totalmente non vincolanti, e spetterebbe agli Stati la libertà di concludere i loro accordi *legally binding in varying degrees*<sup>351</sup>. In questo modo si finirebbe però ugualmente per ricadere nella dicotomia binaria iniziale che si vorrebbe evitare, potendo sempre gli accordi, anche secondo la tesi in esame, essere o vincolanti (anche se con intensità diverse) o non vincolanti<sup>352</sup>. Non c'è quindi alternativa: se uno strumento sorge come giuridicamente vincolante, come tale deve essere osservato, se non lo è, potrebbe in certi casi, secondo una parte – sia pur minoritaria - della dottrina, produrre qualche effetto giuridico, come conseguenza del comportamento successivo delle parti.

Nel campo della cooperazione allo sviluppo le Regioni tendono a concludere, generalmente con enti territoriali omologhi interni a Stati esteri, intese variamente denominate, come ad esempio protocolli d'intesa, protocolli di gemellaggio e collaborazione, accordi di collaborazione, ed anche lettere di intenti (locuzione, quest'ultima, che si presterebbe meglio a strumenti che non siano mai giuridicamente vincolanti), ecc. E' ancora aperta la questione del se le Regioni possano concludere, nei casi e con le forme previsti dalla legge n. 131 del 2003, accordi internazionali con Stati esteri nel campo della cooperazione allo sviluppo.

Resta il fatto che, nella stragrande maggioranza dei casi, ai fini della progettazione ed esecuzione di iniziative di cooperazione decentrata, i contatti sono presi dalle Regioni italiane con autorità di entità territoriali di Stati esteri, e non con autorità afferenti al Governo centrale di questi ultimi. Viene quindi utilizzato, stando alla terminologia adoperata dall'art. 117 della Costituzione e dalla legge di attuazione, lo strumento dell'intesa anziché quello dell'accordo.

---

<sup>351</sup> Si riferisce alla categoria dei *legally less binding agreements* ad esempio Wilfried Fiedler, in *Gentlemen's Agreement*, in EPIL, vol. II, 1995, pp.546 ss.

<sup>352</sup> In questo senso si veda: Jan Klabbbers, *The Concept of Treaty in International Law*, Kluwer Law International – The Hague/London/Boston, 1996, pp. 157 ss.

66. Gli accordi giuridicamente non vincolanti in generale.

Gli strumenti internazionali, secondo l'impostazione condivisa (anche se la dottrina sul punto non è unanime), si possono inserire dunque o nell'una o nell'altra delle due categorie dei *non legally binding agreements* o dei *legally binding agreements: tertium non datur*. Lo stesso vale per le intese e gli accordi stipulati dalle Regioni italiane. Qualche cenno verrà fatto alla teoria di Picone, che ha ricostruito la categoria degli accordi internazionali giuridici, ma non vincolanti.

Le parti che adottano uno strumento internazionale sono libere di manifestare l'intenzione, o espressamente o implicitamente, di non creare diritti ed obblighi regolati dal diritto internazionale<sup>353</sup>. Le stesse possono limitarsi a concludere un'intesa reciproca (*mutual understanding*) su come debbano genericamente ed indefinitamente comportarsi in futuro, su non meglio specificati impegni di amicizia e collaborazione nei più diversi settori, sul perseguimento di valori ed obiettivi comuni, su auspici e intendimenti, ecc. La volontà delle parti di non obbligarsi giuridicamente è a tal fine determinante e, qualora non espressa, può essere desunta dalla terminologia utilizzata (che però non è, da sola, decisiva) e, soprattutto, dalle circostanze di conclusione dell'accordo, dal suo contenuto e dal contesto in generale<sup>354</sup>. Nella dottrina anglosassone ci si riferisce in genere agli accordi, o meglio strumenti, internazionali non vincolanti, con la locuzione *Memorandum of Understanding*, nella quale sarebbero compresi i *gentlemen's agreements*, i *non binding agreements*, i *de facto agreements*, i *non legal agreements*, le *declarations of intent*, le *declarations of common purpose*, le *declarations of policy*<sup>355</sup>, ecc. Non si pretende di attribuire un autonomo significato a ciascuna di queste espressioni, che sono nella maggior parte dei casi fra loro intercambiabili. Dal mero fatto che un accordo venga denominato *memorandum of understanding* non si può tuttavia dedurre con certezza, ad esempio, che lo stesso non sia giuridicamente vincolante: esistono trattati internazionali a tutti gli effetti, e come tali produttivi di conseguenze giuridiche, che sono stati designati dalle parti col termine *memorandum*, come ad esempio quello di Trieste del 1954 fra Italia e Jugoslavia.

Nè esistono nel diritto internazionale termini specifici da utilizzare in modo tecnico rispettivamente per gli accordi vincolanti o per quelli non vincolanti. Una serie di espressioni (che sono quelle indicate poco sopra) si sono tuttavia diffuse nella prassi per indicare la mancanza di vincolatività di un'intesa, e viceversa. Così se un atto è chiamato "trattato" in genere è un atto impegnativo a livello internazionale. A volte però, si ripete, atti che sono sicuramente trattati vengono anche indicati

---

<sup>353</sup> Si veda in proposito: Tullio Treves, *Diritto internazionale...*, cit., pp. 359 ss., secondo cui gli Stati adottano spesso dei testi per mezzo dei quali accettano impegni reciproci per i quali convengono, espressamente o implicitamente, che non abbiano carattere giuridico (o il cui carattere è difficile da determinare).

<sup>354</sup> Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practise*, Cambridge University Press., 2000, pp. 29 ss.

<sup>355</sup> Si veda in proposito: Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practise*, cit., pp. 17-18; Fritz Munch, *Non Binding Agreements*, in EPIL, vol. III, 1997, pp. 606 ss.

con espressioni quali *memorandum* di intesa o altre similari, onde per l'individuazione della natura giuridica di detti strumenti è necessario vagliarne attentamente il contenuto alla luce del contesto e delle circostanze presenti al momento della loro conclusione.

Allo stesso modo i termini utilizzati dalle Regioni italiane per definire le intese con enti territoriali interni a Stati esteri, quali "protocollo d'intesa", "protocollo di gemellaggio e collaborazione", "protocollo di collaborazione", "lettera di intenti", ecc., non sono di per sé indicativi del valore giuridicamente vincolante o meno delle intese stesse. Occorre quindi a tal fine accertare caso per caso la reale intenzione delle parti, valutando ogni circostanza.

Anche i c.d. *pacta de contrahendo* e i *pacta de negotiando*, a prescindere dalle differenze che intercorrono fra gli stessi, sono ricondotti da alcuni autori alla categoria in esame, nel caso ovviamente in cui si ritenga non obblighino le parti a raggiungere il risultato consacrato nel testo, rappresentato che sia, rispettivamente, o dalla conclusione dell'accordo definitivo o dalla conduzione in buona fede, in modo serio ed effettivo, dei negoziati<sup>356</sup>.

#### 67. La c.d. *soft law*.

In dottrina si ricorre spesso al tuttora controverso concetto di *soft law* (diritto soffice), per riferirsi in primo luogo a un insieme di documenti, non riconosciuti dai loro autori essere trattati, adottati di solito nell'ambito di una conferenza internazionale o dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite o dagli organi di altre organizzazioni internazionali, che non obbligano giuridicamente ma impegnano, moralmente e politicamente, gli Stati ad una certa condotta. Qualora questi ultimi non intendano successivamente attenersi agli impegni assunti, potranno al più essere sanzionati sul piano politico, e quantomeno dovranno giustificarsi dinanzi all'opinione pubblica<sup>357</sup>. Rientrano in questa categoria quegli strumenti internazionali che intendono creare regole, sebbene non giuridicamente vincolanti, di generale o universale applicazione, frequentemente nei campi economico, sociale, ambientale e dei diritti umani: ad esempio la *Declaration on Environment and Development* adottata a Rio nel 1992, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, le dichiarazioni di principi dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>358</sup>. Vanno ricondotti al concetto di *soft law* anche gli accordi giuridicamente non vincolanti, quale che sia il modo in cui vengano denominati, e le raccomandazioni degli organi delle organizzazioni internazionali (in primo luogo delle Nazioni Unite).

Con riguardo alle raccomandazioni degli organi delle Nazioni Unite (e delle organizzazioni internazionali in generale), per ragioni di completezza non si può prescindere da alcuni cenni alla teoria del

---

<sup>356</sup> *Ibidem*.

<sup>357</sup> Girolamo Strozzi, *Il diritto dei trattati*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 5.

<sup>358</sup> Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practise*, cit., pp. 17-18.

Conforti<sup>359</sup>. Questi ritiene che dette raccomandazioni, pur non rientrando fra le fonti previste da accordi, non siano del tutto prive di conseguenze giuridiche. Ciò in quanto producono il c.d. effetto di liceità, che consiste nell'esclusione dell'illiceità del comportamento di uno Stato, che sia astrattamente contrario a norme convenzionali o di diritto consuetudinario, tenuto per eseguire una raccomandazione di un organo internazionale. L'effetto di liceità opera in ogni modo solo nei rapporti fra gli Stati membri della stessa organizzazione internazionale che abbiano votato a favore della raccomandazione (o l'abbiano comunque approvata), e deve ammettersi solo per le raccomandazioni legittime (ossia conformi alle norme statutarie). In questo senso quindi le raccomandazioni degli organi delle organizzazioni internazionali, producendo degli effetti giuridici, non rientrerebbero rigorosamente parlando nella categoria della *soft law*. Anzi, per gli Stati che le abbiano votate a favore, queste potrebbero essere considerate veri e propri accordi internazionali, in quanto la loro violazione viene equiparata alla violazione dell'atto costitutivo (o carta, statuto, ecc.) dell'organizzazione. E' comunque dubbio in dottrina che le risoluzioni non vincolanti delle organizzazioni internazionali producano il suddetto effetto di liceità, e il progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati non contempla le raccomandazioni internazionali fra le cause di estinzione dell'illecito.

Il concetto di *soft law* può prestarsi ad individuare la natura delle intese, ed eventualmente anche degli accordi, stipulati dalle Regioni italiane impegnate in attività di cooperazione allo sviluppo, ma solo nei casi in cui detti strumenti siano giuridicamente non vincolanti.

68. Gli accordi giuridicamente non vincolanti con riferimento alle Regioni italiane.

Le Regioni italiane possono certamente concludere accordi con Stati o intese con enti territoriali stranieri omologhi che, non essendo giuridicamente vincolanti, siano riconducibili alla categoria dei *non legally binding agreements*. Anzi, larga parte delle intese concluse dalle Regioni rientra probabilmente in tale categoria.

Rigorosamente, in termini tecnico-giuridici, un accordo giuridicamente non vincolante non dovrebbe nemmeno essere considerato un accordo internazionale<sup>360</sup>, se per accordo si intende l'atto giuridico costituito dall'incontro di dichiarazioni di volontà di soggetti internazionali che produce nell'ordinamento internazionale conseguenze, corrispondenti alla volontà dichiarata, e consistenti nella creazione di

---

<sup>359</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., pp. 180 ss.; dello stesso autore, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2000, pp. 283 ss.

<sup>360</sup> In questo senso: Girolamo Strozzi, *Il diritto dei trattati*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 7, secondo cui, sulla premessa che il trattato è produttivo di effetti giuridici vincolanti sul piano internazionale, "non possono considerarsi trattati quegli atti o strumenti, pur frequenti nella prassi internazionale, dai quali non può ricavarsi una chiara volontà delle parti di obbligarsi e dai quali non discendono effetti giuridici vincolanti: come le dichiarazioni politiche, i comunicati congiunti e simili prese di posizione anche se ufficiali, né quelli strumenti che formano la *soft law*".



nuove norme o nella modificazione o estinzione di norme giuridiche esistenti<sup>361</sup>. Ciò nondimeno, in dottrina e nella prassi, ci si riferisce molto spesso agli accordi non giuridicamente vincolanti (che, fra l'altro, secondo alcuni autori, possono in certi casi comportare indirettamente delle implicazioni giuridiche), ovvero ci si riferisce anche in generale agli accordi non vincolanti, siano ritenuti o meno questi ultimi avere carattere giuridico, o il cui carattere e portata siano difficili da determinare<sup>362</sup>.

Con riguardo alle Regioni italiane, vi è concorde consenso nel ritenere che gli accordi con Stati esteri da queste stipulati siano accordi internazionali. Nel caso in cui siano insuscettibili di produrre conseguenze giuridiche sono riconducibili alla categoria dei *non legally binding agreements*. A parere di chi scrive, come si vedrà, analogo discorso potrebbe essere fatto anche per le intese con enti territoriali di Stati esteri.

Come già accennato in precedenza, autorevole dottrina<sup>363</sup> ritiene che queste ultime siano sempre prive di carattere giuridico, sia sul piano interno che internazionale, e costituiscano solo l'occasione per l'adozione da parte delle Regioni di atti legislativi ed amministrativi. Rimane dunque nella libertà di queste il tradurre l'intesa nel proprio ordinamento interno, senza che ciò costituisca adempimento di un obbligo internazionale. La Regione (o l'Ente omologo), nel rispetto delle norme che presiedono alle sue competenze, sarà indotta ad attuare l'intesa per ragioni politiche di opportunità e convenienza ma, in caso di inadempimento, non è configurabile alcuna responsabilità di tipo giuridico in capo all'Ente territoriale o alla Repubblica italiana. Ciò non significa tuttavia che l'intesa sia *tamquam non esset*, residuando sempre una responsabilità di tipo politico e morale. Quest'ultima potrebbe comportare, a sua volta, una sanzione politica da parte dell'Ente omologo straniero che, con una risposta appropriata in termini di reciprocità, potrebbe compromettere la futura collaborazione e quindi colpire anche gli interessi della Regione inadempiente<sup>364</sup>. In particolare, come si vedrà più approfonditamente, se un'intesa, sia pur considerata dalle parti non giuridicamente vincolante, prevede prestazioni corrispettive, l'inadempimento di una delle parti può essere "sanzionato" con il medesimo comportamento da parte dell'altra<sup>365</sup>.

Si rileva per inciso che, anche se si ritengano, *a contrariis*, le intese suscettibili in certi casi, come conseguenza del comportamento successivo delle parti, di produrre conseguenze giuridiche sul piano internazionale (secondo la teoria che appare preferibile), le

<sup>361</sup> Si veda in proposito: Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., p. 32.

<sup>362</sup> Tullio Treves, *Diritto internazionale*, cit., pp. 360-1.

<sup>363</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 85. Nello stesso senso si veda: Manlio Frigo, "Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera", in: AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di Luigi Daniele, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.

<sup>364</sup> Si veda in proposito: Luigi Condorelli – Francesco Salerno, "Le relazioni transfrontaliere tra Comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo", in *Riv. trim. dir. pub.* 1986, p. 390.

<sup>365</sup> Si veda in proposito: Alberto Azzena, "Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra regioni a statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri", in *Le Reg.*, 1983, pp. 1179 ss.

considerazioni appena esposte conservano il loro valore per quelle intese che fossero riconosciute essere, da entrambi i punti di vista, non giuridicamente vincolanti.

69. Distinzione fra trattati e accordi giuridicamente non vincolanti.

In dottrina<sup>366</sup> sono stati avanzati dei criteri di massima per distinguere gli accordi giuridicamente non vincolanti dai trattati. A parte il fatto che, quanto al contenuto, i primi si limitano di solito a prevedere solamente descrizioni generiche di una linea politica, di una collaborazione futura, di uno scopo o di un intento (senza quindi la pretesa ad uno specifico adempimento), si è rilevato che sovente gli accordi non vincolanti contengono clausole che prevedono poteri di recesso (da esercitarsi liberamente salvo il rispetto di un termine di preavviso), e norme per la soluzione delle eventuali controversie che rimandano al negoziato e non ad esempio all'arbitrato o al giudizio di una terza parte (la maggior parte delle intese concluse dalle Regioni italiane, come si vedrà, presenta questi elementi caratteristici). Nemmeno la presenza di questi elementi è però decisiva: esistono infatti accordi, che sicuramente sono trattati internazionali, che prevedono poteri di recesso<sup>367</sup>, e la previsione del ricorso all'arbitrato o al giudizio di una terza parte per la soluzione delle eventuali controversie nascenti da un trattato è, in effetti, piuttosto rara nella prassi degli Stati.

In ogni modo, in diritto internazionale il consenso di uno Stato ad essere parte di un trattato non si presume<sup>368</sup>, e ciò vale ovviamente anche nel caso delle intese delle Regioni italiane. La dichiarazione del rappresentante dell'ente politico-territoriale deve dunque essere vagliata attentamente per verificare se ad essa corrisponda effettivamente la volontà di obbligarsi. Tale verifica va effettuata a maggior ragione nei casi in cui la volontà di obbligarsi sembri desumibile da un comportamento concludente, che appaia ad esempio corrispondente all'esecuzione di un obbligo convenzionale (ed inconciliabile con una volontà contraria)<sup>369</sup>. L'accertamento della volontà di obbligarsi va inoltre effettuato non solo per ogni intesa ma per ogni sua singola parte, potendo uno strumento contenere, oltre a clausole obbligatorie, anche clausole meramente programmatiche o generiche indicazioni di intenti e *desiderata*<sup>370</sup>. Ciò si verifica molto spesso, come si vedrà, per le intese delle Regioni italiane.

In generale, la volontà o meno di obbligarsi sul piano giuridico si può dedurre dalla forma dell'atto, dalle espressioni utilizzate, dal comportamento successivo delle parti, oltre che dal contesto e da ogni

---

<sup>366</sup> Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practise*, cit., p. 38.

<sup>367</sup> Si veda in proposito: Tullio Treves, *Diritto internazionale*, cit., pp. 419 ss. L'autore rileva la frequenza di clausole di trattati che stabiliscono la durata di questi ultimi e il diritto di recesso in capo alle parti. Anzi, quando un trattato è concluso senza limiti di durata, di solito è presente una clausola che espressamente attribuisce alle parti il potere di recesso.

<sup>368</sup> Alessandra Pietrobon, *Il sinallagma negli accordi internazionali*, CEDAM, Padova, 1999, p. 97.

<sup>369</sup> Ivi, p. 99.

<sup>370</sup> Ivi, p. 100.

altra circostanza. Nessuno di questi elementi è tuttavia da solo decisivo, ma essi vanno valutati complessivamente e, solo in presenza di una pluralità di indizi concordanti, si potrà raggiungere la conclusione circa l'esistenza di una effettiva intenzione delle parti a vincolarsi giuridicamente. Anche la stesura del testo di uno strumento in forma scritta, quand'anche la sua struttura ed il linguaggio in esso utilizzato siano quelli usuali dei trattati internazionali, non è sufficiente a provarne la vincolatività e, al contrario, anche in mancanza di uno strumento scritto, un accordo potrebbe nondimeno essersi formato per fatti concludenti<sup>371</sup>. Possono a mio avviso essere ricondotti alla conclusione in forma tacita di un'intesa i rapporti fra Regioni italiane e *component units* di Stati esteri, in particolare quando si tratti di attuare concretamente singole iniziative o progetti di cooperazione allo sviluppo previsti solo in termini generici o programmatici da un precedente strumento.

Visti i criteri di massima per verificare la vincolatività o meno di un accordo o di un'intesa, si ricorda che in dottrina sono state individuate alcune clausole la cui presenza nell'ambito di un accordo potrebbe già di per sé implicarne la vincolatività. Fra queste vanno ricondotte, anzitutto, le clausole in base alle quali ciascuna delle parti possa adire unilateralmente, per dirimere eventuali controversie, un organo giurisdizionale, la cui decisione sia obbligatoria. Anche altre clausole, come quelle in cui si stabilisca che un accordo, o alcune sue parti, siano regolati dal diritto internazionale pubblico, o da un determinato diritto nazionale, o da principi generali comuni, sono incompatibili con la volontà di non vincolarsi giuridicamente. Un giudizio preliminare, da effettuare caso per caso, circa il carattere vincolante o meno di un accordo è tuttavia pur sempre necessario, dato che il carattere vincolante degli accordi internazionali non si presume.

Infine, si precisa che il fatto dell'ampiezza e dell'importanza (politica, sociale, economica, ecc.) o meno dell'oggetto di un accordo non è mai stato criterio per distinguere la natura giuridicamente vincolante o meno dello stesso<sup>372</sup>. Così, anche nel caso le parti concordassero di svolgere semplici attività di studio o di informazione, o di organizzare congressi, o altro, nulla escluderebbe a priori la possibilità che degli effetti giuridici sul piano internazionale vengano prodotti.

Quanto alle conseguenze sul piano del diritto internazionale degli accordi giuridicamente non vincolanti non vi è in dottrina (come si vedrà nei paragrafi successivi) unanimità di opinioni.

Sono state avanzate in proposito le seguenti ipotesi: che tali strumenti siano sempre giuridicamente vincolanti; che non siano mai giuridicamente vincolanti; che non siano giuridicamente vincolanti ma suscettibili a volte di produrre, seppur indirettamente, conseguenze giuridiche.

---

<sup>371</sup> Ivi, p. 101.

<sup>372</sup> Si veda in proposito: Anna Di Lieto, "The Lockheed Agreement: a non-binding legal Agreement", in *IYIL*, 1977, p. 250.

70. Tesi della assenza assoluta di conseguenze giuridiche dagli accordi non vincolanti.

Secondo una prima impostazione gli accordi giuridicamente non vincolanti non potrebbero produrre, nemmeno indirettamente, conseguenze giuridiche sul piano internazionale. L'impegno che da questi deriva sarebbe solo politico o morale. In caso di inadempimento la controparte non potrebbe adottare contromisure, pur rimanendo questa libera di porre in essere ritorsioni. Ciò non significa tuttavia che le parti possano comportarsi come se lo strumento non esistesse, ma le sole risposte possibili si collocherebbero sul piano della politica<sup>373</sup>. La insuscettibilità di tali accordi a produrre conseguenze giuridiche si trae, in altri termini, dal fatto che questi, posto che non investano questioni sostanziali ma si riferiscano vagamente a rapporti amichevoli e di collaborazione fra le parti, sarebbero strumenti privi di oggetto. Gli accordi in esame non potrebbero dunque essere considerati come trattati, dato che questi ultimi debbono avere un oggetto determinato o quanto meno determinabile<sup>374</sup>. Si tornerà su questa tesi a proposito delle intese delle Regioni italiane.

71. Possibili conseguenze giuridiche dai *non legally binding agreements*.

Secondo un'altra impostazione, gli accordi in esame sono considerati essere sì giuridicamente non vincolanti, ma possono nondimeno in certi casi avere implicazioni giuridiche, tramite l'applicazione del principio generale di diritto della buona fede, e i correlati concetti di *estoppel* (preclusione) e *reliance* (affidamento). Nel caso in cui uno Stato (o altro soggetto di diritto internazionale) manifesti, sia pure in uno strumento considerato non vincolante, l'intenzione di tenere una certa condotta nei confronti di un altro Stato, e questo vi faccia affidamento, il principio generale di buona fede, che è il fondamento della figura dell'*estoppel*, preclude al primo Stato di ritornare sulle sue decisioni e dunque di non attenersi alla condotta che si era impegnato a tenere<sup>375</sup>. In caso contrario quest'ultimo commetterebbe un illecito, come nel caso in cui revochi retroattivamente le situazioni giuridiche create in conseguenza dell'accordo. La violazione dell'obbligo gravante sulle parti di comportarsi secondo il principio di buona fede potrebbe dunque indurre la controparte ad adottare ritorsioni (e al limite anche contromisure) contro il soggetto o i soggetti ritenuti inadempienti, siano essi uno Stato (se considerato unico responsabile), uno Stato e una sua *component unit* (se considerati entrambi responsabili, il primo in modo indiretto e la seconda in modo diretto), o una Regione (se considerata direttamente

---

<sup>373</sup> Si veda in proposito: Fritz Munch, *Non Binding Agreements*, in EPIL, vol. III, 1997, pp. 606 ss.; Wilfried Fiedler, *Gentlemen's Agreement*, in Encyclopedia of Public International Law, vol. II, 1995, pp. 546 ss.; Oscar Schachter, *Non Binding Agreements*, in AJIL, 1977, pp. 296 ss.

<sup>374</sup> Si veda a proposito: Grammenos Mastrojeni, *Il negoziato e la conclusione degli accordi internazionali*, CEDAM, Padova, 2000, p. 35.

<sup>375</sup> Attila Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2003, pp. 172-173; Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practise*, cit., pp. 45-46.

responsabile come soggetto di diritto internazionale). In ogni modo le contromisure, anche se dirette contro lo Stato, possono essere suscettibili di colpire anche la Regione.

Anche impegni assunti dagli Stati o da altri soggetti di diritto internazionale di carattere politico (o morale), e comunque non giuridico, possono quindi costituire indirettamente fonte di diritti ed obblighi attraverso il principio di buona fede, quale principio generale di diritto. Così, si ripete, se uno Stato si impegna sul piano politico o morale a tenere un dato comportamento in buona fede, e la controparte si attende e fa affidamento su una condotta conforme, e soprattutto agisce in conseguenza di tale affidamento, il principio generale di buona fede produce la conseguenza giuridica di precludere al primo Stato di comportarsi incompatibilmente con il proprio impegno. Le stesse considerazioni possono estendersi anche nei confronti delle intese e degli accordi stipulati dalle Regioni italiane.

Fra i sostenitori della dottrina in esame, l'Aust<sup>376</sup> sottolinea tuttavia che la distinzione fra i *non legally binding agreements* (che possono in certi casi avere conseguenze giuridiche) e i trattati (che comportano la creazione o la modifica o l'estinzione di norme internazionali, e quindi di diritti e obblighi), è sottile, ma nondimeno necessaria, in quanto uno Stato o altro soggetto non può non essere libero di esercitare o meno la propria *treaty-making capacity* e di scegliere, assieme alla controparte, se obbligarsi con un trattato o concludere un accordo giuridicamente non vincolante.

Il fatto che l'applicazione del principio di buona fede possa indirettamente comportare degli effetti giuridici, come conseguenza degli impegni assunti con un accordo considerato dalle parti non giuridicamente vincolante, è però controverso e non condiviso dalla maggior parte della dottrina. Si è sostenuto al riguardo che la rilevanza giuridica e pratica della buona fede sarebbe ancora tutta da verificare; questa appartarrebbe al bagaglio ideale della comunità internazionale ma non al suo diritto e non si sarebbe ancora riusciti a determinare un suo contenuto pratico<sup>377</sup>.

Si ritiene in genere<sup>378</sup> che il principio della buona fede, che nell'ambito dei principi generali di diritto è ormai acquisito nel patrimonio normativo del diritto internazionale, possa avere solo un ruolo complementare e di integrazione delle norme internazionali. La Corte internazionale di giustizia lo ha definito in una prima sentenza del 1974 come "*one of the basic principles governing the creation and*

---

<sup>376</sup> Anthony Aust, *ivi*, p. 46.

<sup>377</sup> Grammenos Mastrojeni, *Il negoziato e la conclusione degli accordi internazionali*, CEDAM, Padova, 2000, p. 86.

<sup>378</sup> Si veda in proposito: Francesco Salerno, "Principi generali di diritto (diritto internazionale)", in *Dig. Discipl. Pubbl.*, vol. XI, 1996, pp. 539 ss. L'Autore citato sottolinea la necessità di non confondere i principi di diritto internazionale generale, che costituiscono il nucleo centrale della consuetudine internazionale, dai principi generali di diritto, dai quali trae origine quello della buona fede. Tali principi si individuano dal modo d'essere effettivo dei vari ordinamenti giuridici, in primo luogo di quelli statali. Mentre i principi di diritto generale hanno portata autonoma, i principi generali di diritto di solito svolgono solamente una funzione integrativa di norme internazionali. Sul punto si veda anche: Attila Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2003, p. 385.

*performance of legal obligations*”<sup>379</sup> per poi specificare, in una sentenza successiva del 1988, che “*it is not in itself a source of obligation where none would otherwise exist*”<sup>380</sup>.

Alcuni autori<sup>381</sup> hanno addirittura avanzato perplessità sulla stessa possibilità del principio di buona fede di creare obblighi anche solo integrativi rispetto a quelli già contenuti in un trattato e dunque, a maggior ragione, di dar vita a quegli obblighi che deriverebbero da un accordo giuridicamente non vincolante. Si è in proposito sostenuto che, anche nella fase di esecuzione di un trattato, la buona fede verrebbe confinata nella zona del pregiuridico, o avrebbe al massimo rilievo limitato.

L’alternativa sarebbe questa: o si viola apertamente e direttamente un obbligo assunto, o non lo si viola affatto. Anche se si volesse sostenere che la buona fede vieterebbe l’elusione degli obblighi giuridici, si ricadrebbe nella solita alternativa binaria, in base alla quale la mera elusione costituisce violazione oppure no.

Piuttosto, si sostiene, alla buona fede potrebbe riconoscersi una normatività, pur tuttavia non autonoma, là dove al principio corrispondente si riconosca un valore integrativo di qualche altro principio. Così, il principio di buona fede può integrare il principio *pacta sunt servanda*, dal quale attingerebbe la propria normatività, tramite i c.d. “doveri corollario”, ma sul presupposto che esista un obbligo principale. Solo in questa ipotesi quei doveri possono assumere rilievo, esplicitando quanto sia già implicito nell’obbligo principale. Sono riconducibili ai “doveri corollario”, ad esempio, gli obblighi di cooperazione, l’obbligo di astenersi da atti che potrebbero privare il trattato del suo oggetto o del suo scopo, il dovere di protezione dell’utilità della controparte, il divieto generale di comportamento contraddittorio, ecc.<sup>382</sup>.

Esaminate le diverse opinioni dottrinali va anticipato in questa sede che gli accordi e le intese stipulati dalle Regioni (che saranno analizzati successivamente), nei casi in cui non siano considerati, fin dal momento della loro conclusione, veri e propri accordi internazionali, possono almeno essere ricondotti alla categoria degli accordi giuridicamente non vincolanti. In questo caso, a parte le ipotesi in cui detti strumenti - quali meri programmi totalmente generici - siano totalmente al di fuori del *realm of law*, è plausibile sostenere, nonostante il parere contrario della maggior parte degli autori, che possano in qualche caso essere suscettibili indirettamente di creare, o concorrere a creare, diritti ed obblighi attraverso il principio generale della buona fede o, se si preferisce, a mio avviso, come si vedrà, considerando il comportamento successivo delle parti integrare un accordo tacito.

Sussiste in ogni modo una zona grigia fra l’area dei comportamenti ancora liberi, pur fra loro condizionati in base al generico principio di

---

<sup>379</sup> Sentenza del 20.12.1974 sui *Nuclear Tests Case* (Australia v. Francia), in I.C.J. *Reports*, 1974, 268.

<sup>380</sup> Sentenza del 20.12.1988, sul caso *Border and Transborder Armed Actions*, in I.C.J. *Reports*, 1988, 105.

<sup>381</sup> Per tutti, si veda: Alberto Odenino, *Pacta sunt servanda e buona fede nell’applicazione dei trattati internazionali*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 81.

<sup>382</sup> Ivi, pp. 85 ss. e 121 ss.

reciprocità, e quei comportamenti (concludenti) che già sembrano invece sottendere la volontà di obbligarsi giuridicamente. Così può accadere che due Stati sottoscrivano un accordo giuridicamente non vincolante, che questo sia rispettato per un certo tempo, e poi abbandonato da una delle parti. Se si ritiene, in un eventuale caso concreto riconducibile all'ipotesi prospettata, che le parti ancora operino nella sfera dei comportamenti semplicemente liberi, sia pur reciprocamente condizionati, il comportamento di quella parte che abbandoni l'applicazione dell'accordo giuridicamente non vincolante, come risposta all'inadempimento della controparte, non potrà tecnicamente qualificarsi come risoluzione o sospensione secondo il principio *inadimplenti non est adimplendum*. Il problema è comunque e sempre rimane quello di interpretare l'effettiva volontà delle parti.

In ogni modo, quale che sia la costruzione teorica che si predilige, un persistente e ingiustificato inadempimento da parte di una Regione degli impegni assunti con un'intesa, sia pur giuridicamente non vincolante, potrebbe quanto meno indurre la controparte che abbia agito di conseguenza - presumibilmente lo Stato estero al quale appartiene la *component unit* che abbia sottoscritto l'intesa stessa con la Regione italiana - a intervenire e ad esercitare pressioni nei confronti degli organi centrali della Repubblica italiana, perché o si attivino nei riguardi della Regione affinché faccia fronte ai propri impegni, o rendano conto dei motivi per cui questo non sia stato possibile.

## 72. Tesi dell'inesistenza di accordi giuridicamente non vincolanti.

Vi sono infine alcuni autori<sup>383</sup> i quali ritengono che ogni impegno assunto da attori internazionali sia un impegno giuridico e che, di conseguenza, non abbia senso la distinzione fra accordi *legally binding* e accordi *non legally binding* ma *politically or morally binding*. Si prescinde, in questa sede, dall'esame (dettagliato) delle argomentazioni sostenute dai fautori di questa tesi. Questi ultimi in ogni modo confutano l'assunto, che sarebbe (secondo loro) alla base della concezione degli accordi non giuridicamente vincolanti (per volontà delle parti), che esistano ordinamenti normativi indipendenti dalla *law*, come ad esempio quelli della politica e della morale. Gli accordi non vincolanti sarebbero molto simili a quelli vincolanti (quanto agli effetti, alle conseguenze della loro violazione, ecc.), per cui la dottrina in esame conclude che non possono esistere accordi politicamente o moralmente vincolanti, che non siano anche giuridicamente vincolanti. A maggior ragione viene criticata dalla stessa dottrina la tesi secondo la quale accordi non vincolanti possono avere conseguenze giuridiche attraverso applicazioni del principio di buona fede, quali le controverse figure dell'*estoppel* e della *reliance*. La dottrina in esame esprime quindi perplessità sull'esistenza di una differenza fra un trattato (che crea diritti ed obblighi) ed un accordo giuridicamente non vincolante ma avente conseguenze giuridiche; ancora, infine, si chiede come possa un principio generale di diritto, come

---

<sup>383</sup> Per tutti, si veda in proposito: Jan Klabbbers, *The Concept of Treaty in International Law*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston, 1996, pp. 121 ss. e 156 ss.

quello della buona fede, applicarsi ad un accordo che sia ritenuto essere, o per volontà esplicita delle parti o implicitamente (valutando le dichiarazioni delle stesse ed ogni circostanza), al di fuori dal *realm of law*, e farne derivare delle conseguenze giuridiche<sup>384</sup>.

E' condivisibile la critica mossa a tale impostazione da vari giuristi, in primo luogo dall'Aust<sup>385</sup>, secondo il quale i soggetti di diritto internazionale sono liberi di esercitare o meno la propria *treaty-making capacity*, e dunque di accordarsi per regolare, ad esempio, una operazione economica tramite un trattato o un contratto sottoposto al diritto interno di uno di essi, o di concludere un accordo non ritenuto dalle parti giuridicamente vincolante. La prassi depone fra l'altro in tal senso: sono ricorrenti le ipotesi nelle quali Stati e/o altri soggetti di diritto internazionale concludono accordi con la volontà, esplicita o implicita, che gli stessi siano solo politicamente vincolanti, e si adoperano fra l'altro scrupolosamente ad evitare la terminologia tipica dei trattati internazionali. Non esiste, inoltre, alcuna regola o principio del diritto dei trattati o di diritto consuetudinario che obblighi gli Stati a regolare i loro rapporti con un trattato anziché con un accordo giuridicamente non vincolante.

73. Le intese come accordi quadro (*framework conventions*).

Ritengo che la pur controversa figura della convenzione-quadro (*framework convention*) possa prestarsi per classificare una parte delle intese delle Regioni italiane. Tale figura di accordo non è espressamente prevista come categoria a sé stante dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, ma è dalla dottrina ricostruita sulla base di un processo di astrazione dalla prassi convenzionale. Le norme dell'accordo quadro sono in genere programmatiche e dotate di un alto grado di flessibilità, sicché è stato in proposito sostenuto che in questo caso la distinzione fra *soft law* e *hard law* sia sfumata<sup>386</sup>. Allo stesso modo le intese delle Regioni stabiliscono solitamente il quadro di riferimento normativo generale, che verrà successivamente specificato da un ulteriore strumento maggiormente dettagliato e operativo (che può essere considerato un'ulteriore intesa), o dalle decisioni di organi comuni costituiti dalle parti, o infine da accordi informali, anche conclusi oralmente o per fatti concludenti, tra i rappresentanti delle parti stesse. Le intese contengono spesso, d'altra parte, accordi preliminari, come *pacta de contrahendo* o *pacta de negotiando*: è tipica infatti degli accordi quadro o di massima la previsione dell'obbligo di avviare negoziati o di concludere un successivo trattato, e di attenersi a determinati principi nel corso delle trattative o al momento della conclusione del trattato definitivo. L'accordo di massima può anche contenere clausole che disciplinano dal punto di vista sostanziale la materia, sia pure in maniera di solito solamente provvisoria. Se esistono tali clausole, le disposizioni

---

<sup>384</sup> Ivi, p. 118.

<sup>385</sup> Anthony Aust, *Modern Treaty Law...*, cit., pp. 41 ss.

<sup>386</sup> Attila Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Padova, CEDAM, 2003, pp. 197 ss.



ivi contenute non sono riconducibili ad eventuali patti preliminari, ma all'accordo complessivamente considerato in cui questi ultimi siano contenuti. I medesimi – si ritiene in dottrina – non hanno carattere provvisorio o temporaneo e, quand'anche presentino anticipazioni della regolamentazione introdotta con la conclusione del trattato definitivo, nessuna norma entrerà in vigore, nemmeno a titolo provvisorio, fintantoché questo non sarà stipulato<sup>387</sup>. Quelle intese che sono riconducibili allo “stadio” dell'accordo-quadro prevedono di frequente fra le loro disposizioni *pacta de contrahendo*, ma raramente si riducono solamente ad essi. Possono infatti contenere, oltre a *desiderata*, auspici e mere dichiarazioni di intenti, ed oltre ancora ad accordi preliminari, anche disposizioni che disciplinano gli aspetti sostanziali della materia.

Se ci si trovi di fronte ad un accordo-quadro, idoneo a creare diritti ed obblighi sul piano internazionale, vuoi tramite eventuali patti preliminari in esso contenuti, vuoi in virtù di disposizioni da esso previste che disciplinino aspetti sostanziali della materia, ovvero di fronte ad un accordo giuridicamente non vincolante, è questione che va risolta nei singoli casi concreti. Come già affermato, esiste una zona grigia fra le due figure.

Come esempio di accordo-quadro contenente anche disposizioni che prevedono obblighi (e diritti) sufficientemente specifici così da produrre immediatamente effetti giuridici sul piano internazionale, si consideri il Protocollo di intesa stipulato dalla Regione Veneto e dalla Provincia di Sofala (Mozambico), sottoscritto a Venezia il 30 settembre 2005. Esso è, fra l'altro, un tipico esempio di intesa avente per oggetto diretto e principale, se non esclusivo, l'esercizio di attività di cooperazione allo sviluppo, in particolare nel campo sanitario. Dopo l'indicazione, nell'art. 1, delle finalità dello strumento (miglioramento dei servizi sanitari nella Provincia di Sofala, rafforzamento delle infrastrutture e dell'equipaggiamento sanitario e tecnico dell'Ospedale Centrale di Beira, formazione professionale del personale di detto ospedale, ecc.), e dei settori specifici della cooperazione, all'art. 2 (servizi clinici e specialistici; formazione professionale specialistica e aggiornamento del personale medico; fornitura e approvvigionamento di equipaggiamenti, attrezzature e materiali sanitari di consumo), nell'art. 3 sono previsti specifici obblighi in capo ad entrambe le parti.

La Regione Veneto si impegna infatti, fra l'altro, a: “inviare personale delle strutture sanitarie della Regione presso l'Ospedale Centrale di Beira, in accordo con le necessità che saranno individuate dalle Parti”; a consentire l'inserimento presso le sue strutture sanitarie “di personale dell'Ospedale Centrale di Beira per tirocini miranti all'aggiornamento professionale”; a fornire assistenza per l'espletamento delle pratiche amministrative. La Provincia di Sofala per parte sua si impegna a: consentire l'inserimento del personale delle strutture sanitarie del Veneto nei reparti e servizi dell'Ospedale Centrale di Beira; consentire l'invio di personale di detto ospedale presso le strutture sanitarie della Regione Veneto per tirocini miranti all'aggiornamento professionale; assistere il

---

<sup>387</sup> Si veda in proposito: Paolo Fois, *L'accordo preliminare nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 8-9.

personale veneto nell'espletamento delle necessarie procedure amministrative.

Di particolare interesse, come si vedrà più avanti, è l'impegno reciproco della Regione Veneto e della Provincia di Soana di coinvolgere e di delegare, per la formulazione del progetto attuativo del protocollo in esame e per curarne la realizzazione, rispettivamente il CUAMM (ossia l'associazione non governativa Collegio Universitario Aspiranti Medici Missionari) e l'Ospedale Centrale di Beira.

Vi è dunque nell'intesa, oltre all'indicazione delle finalità e dei settori della cooperazione, la previsione di specifici obblighi in capo alle parti e il rinvio, tipico degli accordi-quadro, ad un ulteriore accordo operativo e attuativo (che potrà anche essere concluso per fatti concludenti) il quale, tuttavia, non verrà concluso dalle due *component units* coinvolte ma da enti, anche di natura privata, che agiranno come delegati delle due *component units* stesse.

74. Natura giuridica delle intese delle Regioni. Le intese come accordi (sempre) giuridicamente non vincolanti.

Dall'esame delle intese concluse dalle Regioni italiane, e in primo luogo dalla Regione Veneto, si traggono le seguenti conclusioni.

Le intese concluse dalle Regioni italiane possono essere ricondotte alla categoria degli accordi (vincolanti) o, più frequentemente, a quella dei *non legally binding agreements*. In quest'ultimo caso non possono essere considerate atti giuridicamente vincolanti, pur essendo suscettibili, almeno in certi casi, di produrre indirettamente conseguenze giuridiche vuoi tramite l'applicazione del principio generale di diritto della buona fede, vuoi, meglio, a mio avviso, considerando il comportamento complessivo delle parti, ed in particolare quello successivo alla sottoscrizione dello strumento, come accordo concluso per fatti concludenti.

Argomentando sulla base dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003 si potrebbe anche pervenire ad un'altra conclusione, ossia che le intese stipulate dalle Regioni siano sempre strumenti giuridicamente non vincolanti, riconducibili a mere dichiarazioni di intenti e di propositi generici di collaborazione rilevanti solo sul piano politico, che costituiscono al più solamente l'occasione per l'adozione da parte degli Enti territoriali di atti normativi interni.

Se non c'è dubbio che gli accordi ex art. 117 comma IX Cost. possano essere trattati o comunque accordi internazionali vincolanti<sup>388</sup> aventi come parti contraenti lo Stato estero e lo Stato cui appartiene l'Autonomia territoriale che opera come organo competente a stipulare, la stessa conclusione potrebbe essere messa in dubbio con riguardo alle intese. Come visto precedentemente, l'art. 6 della legge da ultimo citata prevede infatti, per la stipulazione da parte delle Regioni di accordi con Stati esteri, un dettagliato procedimento interno regolante la formazione

---

<sup>388</sup> Non si può escludere che in certi casi anche gli accordi con Stati esteri ex art. 117, IX comma, della Costituzione, siano riconducibili alla categoria degli accordi giuridicamente non vincolanti.

della volontà destinata ad essere manifestata in sede internazionale e a confluire quindi nell'accordo. Si considerino in proposito l'obbligo di comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la possibilità da parte di detto Ministero di indicare principi e criteri da seguire nei negoziati, il possibile coinvolgimento delle rappresentanze consolari e diplomatiche italiane, l'accertamento dell'opportunità politica e della legittimità del progetto di accordo e il conferimento dei pieni poteri da parte del Ministero degli affari esteri, il potere di blocco dell'iniziativa da parte del Governo.

Il procedimento previsto dalla legge in esame per la conclusione delle intese è invece più semplice e minori sono i controlli da parte degli organi centrali dello Stato. In particolare non è previsto per le intese né il coinvolgimento delle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane né, soprattutto, il conferimento dei pieni poteri di firma previo accertamento dell'opportunità politica e della legittimità, e la conseguente sanzione di nullità nel caso di sottoscrizione dell'intesa in assenza dei pieni poteri. Il comma II dell'art. 6 prevede inoltre che dalle intese non possano derivare obblighi od oneri finanziari per lo Stato. Per questi motivi si potrebbe in ipotesi argomentare che dalle intese concluse dalle Regioni italiane con Enti territoriali di Stati esteri non possano mai derivare obblighi giuridici né per lo Stato né, secondo la teoria dominante da noi abbracciata, per la Regione, esclusa la possibilità di una sua sia pur limitata soggettività internazionale - e scartata (come già visto) l'ipotesi contrattuale.

Le intese andrebbero quindi sempre ricondotte alla categoria degli atti di mera natura politica, non vincolanti: se il legislatore avesse voluto consentire alle Regioni di concludere veri e propri accordi internazionali - come organi della Repubblica italiana competenti a stipulare - anche con Enti territoriali di Stati esteri, lo avrebbe previsto espressamente (come ha fatto per gli accordi con Stati esteri). Considerato che gli accordi internazionali coinvolgono (in caso di inadempimento) la responsabilità dello Stato, il legislatore ha previsto nell'art. 6, comma III, il passaggio tramite il Ministero degli affari esteri, il conferimento dei pieni poteri, e tutti gli altri stringenti controlli. Non si può quindi, si ripete, in questo caso negare che la Regione operi come organo dello Stato come tutto e che il trattato concluso abbia come parti la Repubblica italiana e lo Stato estero.

Nel caso delle intese si pone invece secondo l'art. 6, comma II, solo un problema di opportunità politica ed è unicamente previsto un procedimento riconducibile al silenzio assenso: non avrebbe senso circoscrivere e limitare con rigorosi controlli il potere estero delle Regioni per ciò che concerne la conclusione degli accordi con Stati, e lasciare alle Regioni stesse una molto più ampia sfera di libertà nella conclusione di accordi con Enti territoriali di Stati esteri, se si ammette - in ipotesi - che anche questi abbiano, come i primi, natura giuridica di accordi internazionali. Parti di questi accordi sarebbero la Repubblica italiana e lo Stato estero complessivamente considerato, soggetto anch'esso secondo il diritto delle genti. Ad esempio, un accordo (intesa) fra la Regione Veneto e la Provincia di Sofala (Mozambico), sarebbe un

accordo internazionale fra la Repubblica italiana e la Repubblica del Mozambico). Non rimarrebbe dunque, si ripete, secondo questa impostazione, che considerare in ogni caso le intese quali strumenti giuridicamente non vincolanti.

75. Critica alla teoria di cui sopra. Le lettere di intenti.

Tale ricostruzione non sembra condivisibile, almeno dal punto di vista del diritto internazionale. Questo infatti opera indipendentemente dalle premesse, valutazioni e statuizioni del diritto interno. Nel caso di una dichiarazione di volontà – fosse anche di una Regione – manifestata sul piano esterno, la previsione di una legge interna non può, di per sé, escludere la produzione di conseguenze giuridiche sul piano internazionale. Come già visto in precedenza, lo Stato nel senso del diritto internazionale agisce ed opera per mezzo di tutti i suoi organi, afferenti che siano al livello centrale o periferico dell'organizzazione statale complessivamente considerata, mentre il comportamento di ogni organo può integrare un illecito sul piano internazionale ed essere dunque suscettibile di impegnare la responsabilità dello Stato. Il Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati adottato nel 2001 dalla Commissione di diritto internazionale prevede, all'art. 4, che uno Stato risponde del comportamento di tutti i suoi organi, e fa rientrare nella nozione di organo qualsiasi persona o ente rivesta tale posizione secondo il diritto interno dello Stato, essendo irrilevanti le funzioni legislative, esecutive, giudiziarie o altre che l'organo esercita, come pure la sua posizione nell'organizzazione dello Stato e la sua natura di organo del Governo centrale o di un Ente territoriale dello Stato<sup>389</sup>. Come si vedrà, sono considerati ai sensi del diritto internazionale organi dello Stato anche persone o gruppi che, nonostante formalmente, in base al diritto interno, non fanno parte dell'organizzazione in senso ampio dello Stato, agiscano in fatto per conto dello Stato o esercitino di fatto funzioni pubbliche<sup>390</sup>.

Inoltre, anche dal punto di vista dell'ordinamento italiano, se per le intese lo Stato si accontenta di forme di controllo più attenuate, è implicito l'intendimento che la Regione operi ed adempia seriamente gli impegni presi con i propri mezzi, in primo luogo finanziari, senza coinvolgere lo Stato. Ciò non significa o implica che gli eventuali impegni assunti dalla Regione con l'Ente territoriale estero non abbiano valore giuridico sul piano internazionale, ma che lo Stato-persona, in caso di inadempimento dell'Ente locale, si attiverà nei suoi confronti

---

<sup>389</sup> L'art. 4 citato prevede quanto segue: "1. *The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of that State, and whatever its character as an organ of the central government or of a territorial unit of the State.* 2. *An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State*".

<sup>390</sup> Si vedano, ad esempio: Tullio Treves, *Diritto internazionale*, cit., p. 486; Luigi Fumagalli, "Illecito e responsabilità", in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 242.

affinché questo faccia fronte con i propri mezzi (strutture, fondi, ecc.) agli obblighi assunti. Suo obiettivo sarà impedire che, *in extremis*, la Repubblica italiana sia chiamata a rispondere sul piano internazionale dell'esecuzione degli obblighi assunti dalla sua *component unit*.

Se si parte pure, poi, dal punto di vista dell'ordinamento interno, e si esclude pure che le intese possano essere ricondotte a contratti internazionali fra enti pubblici, sarebbe comunque incongruo ritenere che il legislatore costituzionale della riforma del 2001 abbia contemplato esplicitamente nell'art. 117, ultimo co., le intese, distinguendole (pare) dagli accordi più in ragione dell'interlocutore che per una diversa efficacia, per poi considerarle in ogni caso prive di qualsiasi valore giuridico sul piano dell'ordinamento internazionale. Non avrebbe senso una previsione esplicita nell'articolo 117 della Carta fondamentale, norma generalmente considerata innovativa, di un mero potere di porre in essere atti giuridicamente non vincolanti, che già era alle Regioni da tempo pacificamente riconosciuto<sup>391</sup>.

Come previsto dalla norma costituzionale citata e ripreso, sia pure in termini piuttosto restrittivi, dall'art. 6, II comma, della legge n. 131 del 2003, non vi è motivo di escludere (come già detto ampiamente e nonostante opinione contraria di parte della dottrina) che le Regioni siano titolari della competenza a stipulare (*treaty-making power*) come organi della Repubblica italiana, anche nel caso della conclusione delle intese. Una volta espletata positivamente, da parte di Enti dotati dall'ordinamento interno del *treaty-making power*, la procedura ex art. 6, II comma, della legge da ultimo citata, e dunque sottoscritta un'intesa da parte di una Regione, lo Stato non potrebbe sottrarsi alle conseguenze sul piano internazionale di un eventuale inadempimento da parte di quest'ultima, invocando lo stesso art. 6, ove prevede che dalle intese non possano derivare obblighi od oneri finanziari per lo Stato.

Possono esservi tuttavia strumenti (da nominare preferibilmente, secondo la terminologia da noi assunta, come si vedrà, "lettere di intenti", o "mere intese", anziché "intese"), con i quali le parti si limitino ad affermare vaghe intenzioni di stabilire rapporti amichevoli e di reciproca collaborazione, meri enunciati di auspicio e *desiderata*, magari rimandando la regolamentazione di ogni questione ad un futuro accordo, in forma così generica ed approssimativa da escludere che tali strumenti possano avere una qualche conseguenza giuridica<sup>392</sup>.

---

<sup>391</sup> Si veda in proposito: Damiano Florenzano, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Padova, CEDAM, 2004, pp. 328-9.

<sup>392</sup> Si veda ad esempio la scarna e genericissima, certo priva di ogni rilevanza giuridica, "Nota di intenti per la firma di un Protocollo di collaborazione", sottoscritta il 7 ottobre 1997 a Venezia tra la Regione del Veneto e lo Stato dell'Illinois, con la quale le Parti ad auspicare che "le relazioni tra il Veneto e l'Illinois possano essere prossimamente consolidate con la firma di un Protocollo di collaborazione, il cui testo sarà sottoposto al preventivo assenso delle rispettive competenti Autorità di Governo".

Più particolareggiata, almeno per ciò che concerne l'individuazione degli ambiti della futura collaborazione, ma anch'essa presumibilmente priva di effetti giuridici, è, ad esempio, la lettera di intenti fra la Regione Veneto e la Provincia di Buenos Aires (Repubblica Argentina) del 3 marzo 2000, con la quale le parti "esprimono la volontà di sviluppare la collaborazione nel settore socio-sanitario, finalizzandola in particolare a: presentazione, studio e riproposizione di modelli sanitari, sia ospedalieri che territoriali, presenti nel Veneto

Probabilmente, come già si è affermato, larga parte delle intese stipulate dalle Regioni italiane con enti territoriali interni a Stati esteri va ricondotta alla categoria degli accordi giuridicamente non vincolanti. Le intese presentano alcuni elementi che ricorrono spesso in questi strumenti: in primo luogo, il potere in capo a ciascuna delle parti di denunciare l'accordo e dunque di sciogliersi da esso, purché vengano rispettati i termini di preavviso eventualmente previsti, che possono variare, a seconda dai casi, ma non sono quasi mai superiori a sei mesi<sup>393</sup>.

Detto potere non è, tuttavia, espressamente previsto in tutte le intese e, quando contemplato, è spesso accompagnato dalla clausola di salvezza dei programmi e dei progetti già intrapresi<sup>394</sup>. In tal caso, a mio avviso, se

---

ed implementabili anche in Argentina; elaborazione di programmi di formazione per dirigenti ed operatori sanitari tesi a favorire processi di sviluppo culturali e tecnici, con attenzione prioritaria alla preparazione di docenti-formatori; messa a disposizione di strumenti informatici per la gestione organizzativa delle strutture sanitarie; fornitura di attrezzature sanitarie acquisite tramite donazioni e sponsorizzazioni. Le modalità della collaborazione saranno definite con un successivo Protocollo d'Intesa sottoscritto dalle Parti". Col medesimo contenuto sono state sottoscritte dalla Regione Veneto lettere di intenti con la provincia di Cordoba (Repubblica Argentina) in data 4 marzo 2000, e con la Provincia di Santa Fè (Repubblica Argentina) in data 5 marzo 2000.

Si veda ancora la lettera di intenti fra la Regione Veneto e il Voivodato di Masovia (Polonia), sottoscritta a Varsavia il 15.10.1999, con la quale le parti esprimono "la volontà di allacciare rapporti amichevoli tra il Voivodato di Masovia in Polonia e la Regione del Veneto in Italia e una reciproca e duratura collaborazione fra l'altro nei seguenti settori: economia, cultura ed istruzione; turismo e sport; protezione dell'ambiente; prevenzione della salute e previdenza sociale...", e proseguono rinviando ad un futuro accordo la definizione dei principi e delle forme di collaborazione ("le parti si adopereranno per concludere il Protocollo d'Intesa"). I settori della futura collaborazione sono indicati in modo così generico ed approssimativo (economia, cultura, turismo, ecc.), come anche il proposito di concludere una successiva intesa, da far ragionevolmente arguire che le due Regioni non abbiano voluto assumere nessun impegno vincolante, e nemmeno stipulare un *pactum de contrahendo*.

<sup>393</sup> Si osserva che Picone ritiene che un elemento, che possa fare da (semplice) indizio dell'esistenza di un accordo giuridico non vincolante, è costituito dal potere in capo alle parti di sciogliersi da un accordo senza termini di preavviso (Paolo Picone, *L'applicazione provvisoria degli accordi internazionali*, Eugenio Novene Ed., Napoli, 1973, p. 125). La maggior parte delle intese concluse dalle Regioni italiane prevede invece dei termini da rispettare, in caso di recesso.

<sup>394</sup> Si veda in proposito, a mero titolo di esempio: il Protocollo d'Intesa tra la Regione Veneto ed il Voivodato di Masovia (Polonia), sottoscritto il 14.02.2000, che prevede: "... il Protocollo ha durata per il periodo di cinque anni. Esso è tacitamente prorogato per ulteriori periodi quinquennali, qualora nessuna delle Parti dia disdetta scritta almeno tre mesi prima della scadenza del periodo di validità"; il Protocollo di collaborazione tra la Regione del Bio-Bio (Cile) e la Regione Veneto, che prevede all'art. 8 che "... il Protocollo ha durata di cinque anni, ma potrà in qualunque momento essere denunciato da una delle Parti contraenti con apposito avviso, notificato all'altra Parte almeno sei mesi prima della data in cui il recesso deve avere esecuzione... La disdetta del presente Protocollo non inficerà la realizzazione dei programmi e dei progetti intrapresi sulla base del medesimo Protocollo di Collaborazione".

Si veda anche il Protocollo d'Intesa tra la Regione della Boemia Centrale Stredocesky Kraj (Repubblica Ceca) e la Regione Veneto, sottoscritto il 25.05.2004, il quale prevede all'art. 7 che "Il Protocollo... ha durata di cinque anni. Esso si intenderà tacitamente rinnovato per altri cinque anni, qualora nessuna delle Parti dia formale disdetta almeno cinque mesi prima della scadenza prevista"; il Protocollo d'Intesa tra le Intendenze Municipali di Montevideo e di Salto (Repubblica Orientale dell'Uruguay) e la Regione Veneto, sottoscritto il 22.03.2004. All'art. 6 prevede che "Il Protocollo si intende tacitamente rinnovato per altri due anni,

dall'intesa sorge l'obbligo per le parti di far salvi i progetti già realizzati, o di portare a termine quelli in corso di svolgimento, se ne deve dedurre piuttosto la vincolatività dello strumento. Si anticipa in questa sede che la possibilità di denunciare *ad libitum* un accordo, e la salvezza, dopo il suo scioglimento, delle misure interne di esecuzione dello stesso, caratterizzano quella che Picone ha individuato come categoria degli accordi giuridici non vincolanti. Come si vedrà, gli effetti che egli assume derivare da questi accordi sono assai simili a quelli derivanti dai c.d. accordi giuridicamente non vincolanti, nel caso si ritenga possano produrre conseguenze giuridiche nel senso visto. In ogni modo se da un accordo deriva, indipendentemente ed a prescindere da un comportamento successivo concludente ad opera delle parti, l'obbligo per le parti stesse di non annullare *ex tunc* le situazioni giuridiche create in base a detto accordo, è difficile sostenere che esso non sia, oltre che giuridico, anche vincolante.

Altro elemento che spesso ricorre negli accordi giuridicamente non vincolanti, che è in genere presente nei testi delle intese in esame, è la clausola che rinvia alla consultazione ed al comune accordo delle Parti per la soluzione di eventuali divergenze relative all'interpretazione o all'esecuzione dell'intesa<sup>395</sup>. Sul punto, comunque, si tornerà successivamente.

Come già accennato sopra, tali clausole non sono proprie solo dei *non legally binding agreements* ma sono spesso presenti anche nei trattati internazionali. Va dunque verificato in ogni caso concreto, valutati tutti gli elementi e le circostanze, se un'intesa sia o meno giuridicamente vincolante.

#### 76. Rapporti fra le Regioni e gli Enti territoriali di Stati esteri in materia di cooperazione allo sviluppo. Ancora riflessioni sulla lettera di intenti.

Come già accennato in precedenza, le Regioni utilizzano generalmente lo strumento dell'intesa con Enti, di solito territoriali, di Stati esteri, per fornire il quadro giuridico generale, o anche per disciplinare direttamente attività di cooperazione allo sviluppo.

---

qualora nessuna delle Parti dia formalmente disdetta almeno sei mesi prima della scadenza quinquennale prevista. Il recesso... non inficerà la realizzazione dei programmi e dei progetti intrapresi...". Benchè la formulazione linguistica di queste clausole possa dare adito a dubbi, emerge nondimeno ad un'attenta lettura la volontà delle Parti di considerarsi libere di sciogliersi dal vincolo in ogni momento, salvo il rispetto del periodo di preavviso. Il fatto che molte intese presentino, in caso di denuncia, la clausola di salvezza dei progetti ancora in via di realizzazione o comunque non terminati, può far dedurre che le Parti abbiano riconosciuto che un qualche obbligo giuridico fosse fra le stesse comunque sorto, se non dal Protocollo d'intesa, almeno dal successivo accordo al quale il Protocollo rinviava. Sul punto si tornerà successivamente.

<sup>395</sup> Si vedano, a mero titolo di esempio: il Protocollo d'Intesa fra la Regione Autonoma di Bratislava (Repubblica Slovacca) e la Regione Veneto, del 2004, che prevede che "eventuali divergenze relative all'interpretazione o all'esecuzione del presente Protocollo verranno risolte di comune accordo, tramite consultazioni bilaterali, la cui procedura sarà concordata tra le Parti"; il Protocollo di Gemellaggio e collaborazione fra lo Stato del Rio Grande do Sul (Brasile) e la Regione Veneto, sottoscritto il 18.06.2001: all'art. 6 prevede che "Eventuali divergenze relative all'interpretazione o all'esecuzione di attività connesse agli scopi del presente documento verranno risolte di comune accordo mediante consultazione fra le Parti".

Non esiste – come in generale implicitamente ricavabile dalle regole della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 - un modello rigido circa l'*iter* che le Regioni debbano seguire dal momento dei primi contatti con la controparte fino alla realizzazione effettiva dei singoli progetti di cooperazione. Un primo approccio informale (che potrebbe avvenire, al limite, anche tramite conversazione telefonica, telefax o posta elettronica) fra un rappresentante della Regione italiana (che potrebbe ad esempio essere un assessore, o anche un dirigente amministrativo) e pubbliche autorità, in genere territoriali, del Paese in via di sviluppo, è in ogni modo sul piano pratico necessario. In occasione di tale incontro possono essere prospettati in modo generico i settori e i tipi di progetto da realizzare, e a volte viene abbozzato qualcosa per iscritto, ma tale attività, totalmente informale, non ha generalmente alcuna rilevanza sul piano internazionale. Sempre durante questi incontri o contatti potrebbero essere assunti degli impegni a mero titolo personale, e vincolanti solo sul piano politico o morale unicamente le persone fisiche che vi abbiano partecipato.

Questa prima fase potrebbe essere considerata “pre-negoziale”, comprendendo i primi contatti informali, lo scambio delle proposte o bozze, la fissazione della data, luogo e modalità dei primi incontri, ecc<sup>396</sup>

A questi primi contatti informali - attraverso i quali viene preventivamente accertata la disponibilità a trattare dall'una e dall'altra parte - segue spesso la conclusione di una dichiarazione (o lettera) di intenti, solitamente in occasione di una visita all'estero e dunque di un incontro fra i rappresentanti ufficiali delle rispettive Regioni o entità territoriali (in genere i loro Presidenti o Assessori autorizzati), i quali provvederanno anche alla sottoscrizione dello strumento. La lettera di intenti costituisce certo qualcosa di più dei semplici “atti” o contatti informali cui si è accennato prima, considerato che, da parte italiana, viene firmata in nome della Regione dagli organi regionali debitamente autorizzati, ed espletato il procedimento di controllo statale ora regolato dall'art. 6, comma II, della legge n. 131 del 2003 e già previsto dal d.p.r. del 31 marzo del 1994.

La dichiarazione di intenti, che può essere anche denominata in altro modo (come ad esempio “lettera d'intenti”, “nota d'intenti”, “protocollo di intenti”, ecc.), considerata fra l'altro l'irrilevanza per il diritto internazionale del *nomen iuris* ai fini delle qualificazioni giuridiche, consiste nell'espressione per iscritto di più o meno generici propositi di collaborazione nei più vari settori (sanità; formazione professionale, gestionale, manageriale e imprenditoriale; istruzione, scambio di esperienze e di docenti; cultura; economia ed imprese; ecc.), e nell'enunciazione di auspici, di *desiderata*. A volte è indicato espressamente nel testo che “il presente atto non determina obblighi giuridici”<sup>397</sup>. La lettera di intenti, qualora abbia tali caratteristiche, è

---

<sup>396</sup> Si veda, riguardo la fase pre-negoziale nella conclusione dei trattati: Grammenos Mastrojeni, *Il negoziato e la conclusione degli accordi internazionali*, cit., p. 40.

<sup>397</sup> Si veda ad esempio la Dichiarazione di intenti sottoscritta nel 1995 dai Presidenti delle Regioni Veneto e Istria (Repubblica di Croazia), che al punto 1. prevede che “il presente atto non determina obblighi giuridici per la Regione Istria e la Regione del Veneto; le azioni previste andranno attuate nel rispetto e nei limiti degli accordi già sottoscritti tra lo Stato



sempre riconducibile alla categoria dei *non legally binding agreements*, ed è insuscettibile in ogni caso di produrre conseguenze giuridiche. Essa è prodromica alla conclusione di un successivo accordo, in genere denominato protocollo d'intesa, volto ad approfondire e puntualizzare gli aspetti della futura collaborazione. Quest'ultimo, come si vedrà, può anche integrare un vero e proprio accordo internazionale (vincolante), sia esso costituito da un accordo-quadro (che rimandi a sua volta ad un successivo accordo), ovvero da un accordo operativo. Per ragioni classificatorie ci riferiremo in prosieguo alla lettera di intenti secondo l'accezione qui considerata.

Si considerino ora in proposito alcuni esempi, come la lettera di intenti (già citata) fra la Regione Veneto e il Voivodato di Masovia (Polonia), sottoscritta a Varsavia il 15.10.1999, con la quale le parti esprimono "la volontà di allacciare rapporti amichevoli tra il Voivodato di Masovia in Polonia e la Regione del Veneto in Italia e una reciproca e duratura collaborazione fra l'altro nei seguenti settori: economia, cultura ed istruzione; turismo e sport; protezione dell'ambiente; prevenzione della salute e previdenza sociale...", e proseguono rinviando ad un futuro accordo la definizione dei principi e delle forme di collaborazione ("le parti si adopereranno per concludere il Protocollo d'Intesa"). I settori della futura collaborazione sono indicati in modo così generico ed approssimativo (economia, cultura, turismo, ecc.), come anche il proposito di concludere una successiva intesa, da far ragionevolmente arguire che le due Regioni non abbiano voluto assumere nessun impegno vincolante, e nemmeno stipulare un *pactum de negotiando*, e tanto meno un *pactum de contrahendo*.

Allo stesso modo privi di conseguenze giuridiche sono ad esempio: il "Protocollo d'intenti per la cooperazione e l'interscambio tra lo Stato di Santa Catarina (Brasile) e la Regione del Veneto (Italia)", sottoscritto il 14 novembre 1997, nel quale le Parti si limitano ad indicare in modo generico i loro obiettivi<sup>398</sup>; l'Accordo di collaborazione per lo stabilimento di relazioni amichevoli tra la Regione Veneto e la Provincia dello Jiangsu (Repubblica Popolare Cinese), sottoscritto il 22 giugno 1998 che, seppur denominato "accordo" ha il contenuto e gli effetti di una "lettera di intenti", con il quale le Parti "intendono stabilire, con

---

italiano e la Repubblica di Croazia e in coordinamento con le iniziative direttamente poste in essere dalle amministrazioni governative centrali".

<sup>398</sup> Lo strumento in esame prevede che le Parti "risolvono celebrare il presente Protocollo di Intenti, sulla base dei seguenti obiettivi: 1. Un canale informativo privilegiato atto: a) scambiare tutte le informazioni di carattere macroeconomico sui rispettivi sistemi imprenditoriali e sulle rispettive legislazioni di riferimento; b) verificare e promuovere le proposte di cooperazione economica e commerciale che possano coinvolgere le imprese delle rispettive aree di competenza... 2. Organizzare e sostenere periodi di scambio, formazione, specializzazione e aggiornamento di giovani in materia culturale, legislativa, turistica ed economica... 3. Favorire rapporti di reciproca conoscenza e cooperazione tra le Università del Veneto e dello Stato di Santa Catarina, con particolare riferimento alle problematiche relative di innovazione tecnologica e scientifica... 4. Favorire la realizzazione di gemellaggi tra municipalità catarinensi e venete al fine di rafforzare lo spirito di amicizia e collaborazione dei rispettivi popoli". Si osserva che anche la terminologia utilizzata ("Obiettivi", "Favorire") è sintomo della volontà delle Parti di non vincolarsi giuridicamente.

cordialità di intenti e nello spirito di amicizia fra le popolazioni, reciproci rapporti di collaborazione e sviluppo di forme di cooperazione... Si propongono quindi di realizzare e agevolare [fra l'altro]... la piccola e media industria e l'artigianato, l'agricoltura, il turismo, il commercio...; ... la cultura e la scienza; l'istruzione e la formazione professionale; gli scambi interuniversitari e giovanili. ... Favoriranno scambi vicendevoli di delegazioni istituzionali, imprenditoriali, culturali..."; il Protocollo d'Intesa per lo sviluppo di relazioni amichevoli fra la Regione Veneto e, ancora una volta, la Provincia dello Jiangsu (Repubblica Popolare Cinese), sottoscritto a Venezia il 5 maggio 1997. Anch'esso, a dispetto della denominazione "Protocollo d'Intesa", ha certamente solo il valore di una lettera di intenti, in ogni caso non giuridicamente vincolante: dalla terminologia utilizzata ("Le due parti si propongono... favoriranno...") - fra l'altro la stessa dello strumento analizzato in precedenza - si rileva che gli auspici ed i *desiderata* appaiono espressi in forma totalmente generica denotando la palese volontà di non vincolarsi. E' quindi in primo luogo dal contenuto e mai dal nome di uno strumento che se ne deduce la natura vincolate.

77. (segue) Le intese in senso stretto.

Spesso, dopo i primi contatti informali fra la Regione italiana e la controparte estera, non vi è nemmeno la sottoscrizione di uno strumento non giuridicamente vincolante (venga chiamato, come spesso avviene, lettera d'intenti, o in altro modo), ma le parti stipulano subito uno strumento più dettagliato (che, come già visto, potrà essere un accordo-quadro od un accordo operativo), che contiene in genere tutti i propositi e gli auspici del primo, oltre a clausole più specifiche circa i settori ed anche le modalità della futura collaborazione. Tale strumento viene di solito denominato "intesa", "protocollo d'intesa", "Protocollo di cooperazione", "Protocollo di gemellaggio e collaborazione", "Protocollo di collaborazione", ecc.: tutte espressioni equipollenti e intercambiabili, che non hanno di per sé rilevanza circa la natura giuridica dello strumento. Il Protocollo d'intesa, o più semplicemente l'intesa o l'intesa in senso stretto, può costituire un atto giuridico internazionale, siano i suoi effetti (giuridici) riferibili alla Regione, allo Stato complessivamente considerato o ad entrambi, a seconda della concezione accolta.

Per inciso, si ricorda che ci riferiamo in questa sede al concetto di intesa in senso stretto, con riferimento ossia alle intese concluse per iscritto dalle Regioni italiane con enti omologhi di Stati esteri, espletato il procedimento previsto dalla legge n. 131 del 2003. In un'accezione più ampia, come si vedrà, il concetto di intesa può abbracciare, oltre agli strumenti giuridicamente non vincolanti, anche quelle intese, in genere meramente esecutive, che possono essere concluse anche per fatti concludenti, e quindi in forma tacita.

A volte è previsto espressamente nel primo strumento sottoscritto dalle parti l'impegno a sottoscrivere un successivo protocollo d'intesa. Così, ad esempio, nella lettera di intenti (che ha invero il contenuto e la sostanza di un'intesa) tra la Provincia Autonoma di Trento e il Governo

Regionale dell'Araucania (Cile), sottoscritta il 18 gennaio 2006, all'art. 5 è previsto che le Parti "... si impegnano, non appena possibile, a sottoscrivere un Protocollo di Intesa, che stabilisca i rispettivi impegni e responsabilità, nel rispetto dei principi stabiliti dal presente atto, in particolare prevedendo una collaborazione istituzionale stabile nei vari campi sopra menzionati". In questo caso, la clausola suddetta può integrare un vero e proprio accordo preliminare, sia esso qualificabile come *pactum de contrahendo* (come pare preferibile) o *pactum de negotiando*, suscettibile, a parere di chi scrive e malgrado varie opinioni dottrinali in senso contrario, di produrre diritti ed obblighi sul piano internazionale. Si rileva per inciso che lo strumento in esame, oltre a contenere l'accordo preliminare cui si è accennato, presenta forse anche altre clausole idonee a creare o modificare situazioni giuridiche soggettive sul piano del diritto internazionale. E' d'altra parte tipico di alcune fra le intese più recenti rimandare ad una successiva intesa per definire i programmi operativi e le iniziative concrete previste in termini più generali con la prima. Così il Protocollo d'intesa fra la Regione Sicilia ed il Governatorato di Qalyubiya (Egitto), sottoscritto a Palermo il 30 gennaio 2006 - oltre a prevedere i settori della futura collaborazione fra le parti, l'impegno allo scambio di informazioni e alla costituzione di un gruppo di lavoro per dare attuazione ai programmi operativi - stabilisce all'art. 2, capoverso, che "nel caso in cui detti programmi operativi risultassero essere delle vere e proprie intese, per quanto riguarda la Regione Siciliana sarà seguita la procedura prevista dall'art. 6, comma 2, della legge n. 131 / 2003". Allo stesso modo si veda l'accordo tra la Provincia Autonoma di Trento e la Municipalità metropolitana di Lima, sottoscritto a Trento il 7 settembre 2004. Dopo l'esplicito impegno delle parti a collaborare in una serie di settori specifici (istruzione, Università, formazione professionale, formazione imprenditoriale, cultura, ecc.), il testo in discorso prevede, all'art. 3, che "al fine del compimento delle azioni esposte nell'articolo precedente, le parti elaboreranno un programma operativo che definisca nei dettagli gli argomenti e le condizioni delle azioni comuni da intraprendere. Il programma operativo indicherà anche le forme di partenariato necessarie al fine del conseguimento degli obiettivi della presente intesa". L'art. 4 dello strumento in esame inoltre dispone: "Ai fini dello svolgimento del programma, le parti individueranno e designeranno con scambio di note propri rappresentanti e responsabili incaricati di elaborare e curare l'attuazione del programma operativo".

La medesima struttura si rinviene anche nello strumento, denominato "lettera di intenti", ma riconducibile per il suo contenuto piuttosto ad un protocollo d'intesa (o, semplicemente, intesa, giuridicamente vincolante), già citato, sottoscritto dalla Provincia Autonoma di Trento e dalla Municipalità di Peja/Pec (Kosovo) nel 2006<sup>399</sup>, che, all'art. 2, prevede:

---

<sup>399</sup> Se si intende la "lettera di intenti" insuscettibile in ogni caso di produrre conseguenze giuridiche, lo strumento in esame non è riconducibile a tale modello: presenta infatti clausole con le quali le parti sembrano obbligarsi sul piano del diritto: si consideri, ad esempio, l'art. 1, ove è previsto che le parti si impegnano, fra l'altro, a "svolgere attività promozionali congiunte, quali workshop, seminari, scambi, missioni e fiere commerciali...", e, soprattutto, l'art. 2 che, come si vedrà, prevede una clausola riconducibile ad un *pactum de contrahendo*,

“Le Parti si impegnano a promuovere e stipulare programmi operativi su materie specifiche di comune interesse, coinvolgendo Enti, Organismi e soggetti vari dei propri territori. La sottoscrizione dei programmi operativi avverrà nel rispetto delle procedure previste dai rispettivi ordinamenti nazionali”. Secondo poi l’art. 5, “nel pieno rispetto degli ordinamenti e delle legislazioni vigenti nei rispettivi Paesi, ed in particolare per la Parte italiana sulla base di quanto disposto dall’art. 6, comma 2 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, le Parti si impegnano a sottoscrivere, non appena possibile, un Protocollo di intesa con le medesime finalità e contenuti della presente Lettera d’intenti”. L’*iter* è dunque tendenzialmente lo stesso: stipulazione di un’intesa (che può anche essere preceduta da una lettera di intenti, in ogni caso non vincolante sul piano giuridico), riconducibile allo schema dell’accordo-quadro, ove si definiscono, in termini più o meno generali, i settori della futura collaborazione, con non di rado assunzione di veri e propri impegni. L’intesa contiene anche l’esplicito impegno a stipulare un successivo strumento per definire i programmi operativi della collaborazione concordata, che verrà concluso nel rispetto della normativa interna e dunque, se lo si riterrà necessario, espletata ancora una volta la procedura prevista dall’art. 6, comma II, della legge n. 131 del 2003.

Si vedano in proposito, a titolo di esempio, anche: la recente intesa fra la Regione Veneto e la Contea di Timis (Romania), sottoscritta a Venezia il 22 marzo 2006; il recente “Protocollo di accordo di collaborazione” tra il Governatorato di Sousse (Repubblica Tunisina) e la Regione Veneto, sottoscritto a Sousse (Tunisia) il 20 ottobre 2007; il Protocollo di collaborazione tra lo Stato di Santa Catarina (Brasile) e la Regione Veneto, sottoscritto a Criciuma (Brasile) il 25 giugno 2006. L’intesa fra la Regione Veneto e la Contea di Timis prevede l’impegno delle parti a collaborare in una serie di settori di reciproco interesse, fra cui quello della cooperazione tra imprese, dell’agricoltura, del settore socio-sanitario, della protezione civile, della ricerca scientifica, della cultura e della formazione, ecc. Interessante è tuttavia la previsione nell’art. 1 dell’impegno delle parti a “presentare comuni progetti di sviluppo dei rispettivi territori”, e di “costituire un gruppo di lavoro misto”, la cui composizione è indicata nell’articolo successivo (presidenti delle rispettive amministrazioni, assessori e funzionari regionali, eventuali esperti indicati dalle parti; è prevista la possibilità di delega da parte dei presidenti). Il gruppo di lavoro ha, fra l’altro, in base all’art. 3, il compito di “formulare proposte e progetti” per promuovere l’attuazione di iniziative di comune interesse. Ebbene, qualora detti progetti del gruppo di lavoro di cui all’art. 3, o i citati “comuni progetti di sviluppo” di cui all’art. 1 “per caratteristiche formali e contenutistiche, siano identificabili con delle vere e proprie intese, saranno soggetti da parte italiana alla procedura prevista dall’art. 6, comma II, della legge n. 131/2003”.

E’ evidente dunque l’inserimento nel testo dell’intesa (intesa-quadro) di clausole - che sembrano nell’intenzione delle parti sottendere un patto

---

o comunque in generale ad un accordo preliminare, che può avere conseguenze giuridiche sul piano internazionale.

preliminare, probabilmente un *pactum de contrahendo* – contenendo l’impegno a concordare progetti e proposte per l’attuazione di iniziative di comune interesse che, è stabilito esplicitamente, potranno anche integrare vere e proprie intese (operative).

Anche il Protocollo di accordo e collaborazione fra la Regione Veneto ed il Governatorato di Scusse (Tunisia), dopo l’indicazione dei settori della futura collaborazione, stabilisce: all’art. 3, che “le iniziative per l’applicazione del presente Protocollo, nonché le condizioni di realizzazione delle azioni comuni, saranno definite di comune intesa, nel corso di incontri periodici organizzati in data e luogo stabiliti dalle Parti, o tramite lo scambio di corrispondenza”; all’art. 4 che “nel corso delle iniziative che intenderanno intraprendere sulla base del presente Protocollo, le Parti opereranno secondo le procedure previste dalla legislazione vigente nei rispettivi Paesi”; e inoltre che “le Parti si impegnano a creare gruppi di lavoro comuni”.

#### 78. Struttura delle intese.

Le intese stipulate dalle Regioni italiane presentano una struttura fra di loro assai simile. In modo approssimativo, e senza pretesa alcuna di operare una rigida catalogazione, le intese possono essere ricondotte o alla figura degli accordi-quadro, o a quella delle intese operative, o attuative (che stabiliscono quali sono le concrete prestazioni da eseguire). Già sono state descritte le caratteristiche delle c.d. lettere di intenti, considerate nell’accezione da noi accolta strumenti mai giuridicamente vincolanti. In quelle intese che siano riconducibili alla figura dell’accordo-quadro, in genere, ad una premessa ove si manifesta astrattamente l’intento di rafforzare l’amicizia, la solidarietà e la collaborazione fra le due Regioni e le rispettive collettività (contenuto tipico di una lettera di intenti), seguono di solito disposizioni più specifiche, ove vengono elencati gli ambiti nei quali le parti si impegnano a realizzare la collaborazione. Questi ambiti sono i più vari, e spaziano dal campo della cultura e della ricerca (ad es., promozione e sviluppo di rapporti tra istituzioni scolastiche e culturali, scambi giovanili, promozione di rapporti tra centri di ricerca e trasferimento di *know-how* e conoscenze), a quello della formazione professionale e manageriale, a quelli del commercio, del turismo, della sanità, ecc<sup>400</sup>.

---

<sup>400</sup> Si veda in proposito, come esempio, l’art. 1 del Protocollo di Intesa fra la Regione Autonoma di Bratislava (Repubblica Slovacca) e la Regione Veneto, del 2004 (reperibile presso la Direzione relazioni internazionali della Regione Veneto) che prevede: “Le Parti si impegnano a sostenere e promuovere, nel rispetto delle rispettive normative statali e di quelle europee vigenti, iniziative volte a favorire la reciproca collaborazione, in particolare, nei seguenti ambiti: 1) la promozione e lo sviluppo di rapporti tra enti ed istituzioni culturali e scolastiche; 2) la promozione e lo sviluppo di rapporti tra centri di ricerca, per uno scambio di informazioni ed esperienze nel settore della ricerca scientifica e della innovazione tecnologica; 3) lo scambio di informazioni ed esperienze nel settore delle attività produttive, con particolare riguardo per la piccola e media impresa; 4) lo scambio di informazioni ed esperienze nel settore della formazione professionale e manageriale; 5) lo scambio di informazioni ed esperienze nel settore del turismo, dello sport e degli scambi giovanili; 6) lo scambio di informazioni e di esperienze relative all’organizzazione del sistema sanitario, con particolare riguardo all’adeguamento alle normative sanitarie e agli standard di qualità dei

Segue poi molto spesso nei testi esaminati, come già si è visto, una clausola di rinvio, per la determinazione delle iniziative concrete e delle condizioni per la loro realizzazione, ad una successiva intesa fra le parti, che potrà essere conclusa nel corso di incontri fra le stesse o anche tramite lo scambio di corrispondenza<sup>401</sup>, o comunque anche per fatti concludenti. Al limite detta intesa potrebbe anche essere conclusa in forma orale (considerata l'esistenza in diritto internazionale del principio della libertà delle forme), salvo il problema di determinare ciò che sia stato effettivamente convenuto, che potrebbe comunque risultare dalle minute concordate fra i rappresentanti delle due *component units*<sup>402</sup>. Ove esistenti detti documenti sono tuttavia interni alla Pubblica amministrazione, e non sono quindi conoscibili dal pubblico.

Quest'ultima clausola di rinvio potrebbe integrare, come si è visto, un vero e proprio accordo preliminare, verosimilmente un *pactum de contrahendo*. Non vi è al riguardo concordanza di vedute sulla vincolatività o meno di tali patti: o si sostiene che non obblighino le parti

---

servizi sanitari in uso nell'Unione Europea; 7) il trasferimento di informazioni ed esperienze, per un miglior utilizzo delle risorse finanziarie provenienti dai fondi dell'Unione Europea, ove sin da ora utilizzabili in partenariato; 8) il trasferimento di esperienze in ambito istituzionale, con particolare riguardo all'organizzazione amministrativa e gestionale dell'ente regione, favorendo le occasioni di studio e approfondimento tra i rispettivi funzionari nei settori di reciproco e prevalente interesse”.

Si consideri anche il punto 1 del Protocollo di collaborazione cit. fra la Regione di Timis (Romania) e la Regione Veneto, del 2002, ove è previsto che “Il Consiglio regionale di Timis e la Giunta regionale del Veneto, di seguito denominate Parti, svilupperanno progetti comuni di cooperazione reciproca per tutti quei settori che faciliteranno l'adesione della Romania all'Unione Europea, in particolar modo nel settore socio-sanitario. Le prime iniziative si concretizzeranno in: a) attività di supporto alle attuali istituzioni di sanità pubblica presenti nella Regione di Timis che potranno beneficiare dal confronto con il modello veneto di integrazione socio-sanitaria; b) collaborazione con le istituzioni di sanità pubblica per il confronto tra i modelli organizzativi del servizio sanitario in atto nelle due Regioni, per le attività di prevenzione, di screening e di raccolta dati epidemiologici sulle principali patologie presenti nel territorio, per lo studio dei fattori determinanti la salute in linea con le strategie di “investimenti in salute” dell'OMS; c) attività di formazione professionale per il personale medico operante nelle strutture ospedaliere e sul territorio, inclusa la medicina di famiglia; d) attività di formazione del personale infermieristico secondo i curricula formativi vigenti nell'Unione Europea e supporto all'organizzazione e messa in opera dei Collegi infermieristici; e) creazione delle condizioni per l'istituzione di un ambulatorio di primo intervento per gli italiani che lavorano nel Timis con sede a Timinsoara; f) miglioramento dell'assistenza medica per il personale italiano residente nel Timis e per il personale rumeno assunto nelle aziende italiane, attraverso specifici accordi tra istituzioni sanitarie delle due Regioni”.

<sup>401</sup> Si vedano ad es.: il Protocollo di gemellaggio e collaborazione fra lo Stato del Rio Grande do Sul (Brasile) e la Regione Veneto, sottoscritto il 18.06.2001, il quale prevede all'art. 3 che “Le parti firmatarie organizzeranno inoltre incontri bilaterali per valutare i risultati della reciproca collaborazione e per individuare anche attraverso memorandum aggiuntivi i temi specifici, le modalità e i periodi di svolgimento delle attività programmate”; il Protocollo d'Intesa fra il Voivodato di Cuiavia-Pomerania (Polonia) e la Regione Veneto, del 1999, il quale all'art. 2 prevede che “Le iniziative per l'applicazione del presente Protocollo nonché le condizioni di realizzazione delle azioni comuni saranno definite di comune intesa, nel corso di incontri organizzati in data e luogo stabiliti dalle Parti, o tramite lo scambio di corrispondenza”. I Protocolli citati sono reperibili presso la Direzione relazioni internazionali della Regione Veneto.

<sup>402</sup> Sugli accordi in forma orale si veda, ad esempio: Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 163.

a raggiungere il risultato espresso nel testo, restando queste libere di concludere l'accordo finale vincolante o di rinunciarvi<sup>403</sup>; o si ritiene che, almeno quando siano formulati con sufficiente precisione, creino veri e propri obblighi giuridici<sup>404</sup>. E' preferibile sostenere, alla luce della prassi e della pur scarsa giurisprudenza internazionale, che sia in generale ammissibile un accordo che crei l'obbligo di stipulare un successivo accordo: nel caso sorgano dubbi sull'esistenza o meno dell'obbligo, spetta all'interprete, valutati tutti gli elementi a disposizione e le circostanze, indagare l'effettiva volontà delle parti e dunque se queste intendessero veramente vincolarsi con il *pactum de contrahendo*<sup>405</sup>. E l'indagine, così come in generale accade ove si tratti di accertare la vincolatività o meno di un accordo, deve essere effettuata nei singoli casi concreti.

In ogni modo, anche se si volesse aderire alla tesi in base alla quale i *pacta de contrahendo* vanno ricondotti alla categoria degli accordi giuridicamente non vincolanti, i patti in esame, secondo le teorie esposte in precedenza, potrebbero nondimeno produrre in certi casi delle conseguenze giuridiche; le parti sarebbero quindi tenute a intraprendere i negoziati e quanto meno a condurli in buona fede. Se queste, come si vedrà, sono anche le conseguenze derivanti da un *pactum de negotiando*, emerge l'esistenza di una zona grigia ove è difficile stabilire se ci si trovi davanti ad un *pactum de contrahendo* o ad un *pactum de negotiando*. Tuttavia, ciò che importa ai fini del diritto internazionale non è il *nomen iuris* utilizzato per classificare le intese, o in particolare le clausole in esame, ma piuttosto il verificare se da queste derivino effetti giuridici, e in caso positivo quali questi siano.

In ogni modo, la distinzione fra i due tipi di patto può risultare utile dal punto di vista teorico. E' stato sostenuto in proposito in dottrina<sup>406</sup> che perché possa ritenersi esistente un *pactum de contrahendo*, capace di creare diritti ed obblighi sul piano internazionale, è essenziale la

---

<sup>403</sup> Fritz Munch, *Non-binding Agreements*, in EPIL, vol. III, 1997, pp. 606 ss.

<sup>404</sup> Lord Mc Nair, *The Law...*, cit., p. 27.

<sup>405</sup> Si veda in proposito: Paolo Fois, *L'accordo preliminare nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 14 ss.

<sup>406</sup> Alessandra Pietrobbon, *L'interpretazione della nozione comunitaria di filiale*, CEDAM, Padova, 1990, p. 10. L'Autrice si riferisce, invero, ad una fattispecie notevolmente diversa da quella delle intese delle Regioni, ossia alla questione se sia configurabile un *pactum de contrahendo* nell'art. 220 (ora 293) del Trattato CE, che stabilisce che "gli Stati membri avvieranno fra loro, per quanto occorra, negoziati intesi a garantire, a favore dei loro cittadini: - la tutela delle persone, come pure il godimento e la tutela dei diritti alle condizioni accordate da ciascuno Stato ai propri cittadini, - l'eliminazione della doppia imposizione fiscale all'interno della Comunità, - il reciproco riconoscimento delle società..., - la semplificazione delle formalità cui sono sottoposti il reciproco riconoscimento e la reciproca esecuzione delle decisioni giudiziarie e delle sentenze arbitrali". Non è configurabile, per la dottrina in esame, nella disposizione in questione un *pactum de contrahendo* in quanto, anche se l'espressione utilizzata ("gli Stati avvieranno... negoziati") non bastasse da sola ad escluderlo, le materie elencate nell'art. 220 come oggetto dei futuri accordi non sono descritte in modo sufficientemente determinato. Sono cioè indicati i risultati finali da raggiungere nei diversi settori, ma non gli elementi essenziali dei futuri accordi. Per questo l'art. 220 non contiene un *pactum de contrahendo*, che presuppone la determinazione o la determinabilità dell'oggetto dei futuri accordi, ma, semmai, un *pactum de negotiando*.

determinazione (o, quanto meno, la determinabilità) dell'oggetto dell'accordo alla cui conclusione le parti si obbligano. Lo impone un principio generale di logica giuridica, previsto in tutti gli ordinamenti interni, ad applicabile anche nel diritto internazionale. In quest'ottica, le clausole delle intese delle Regioni che rinviano alla conclusione di una successiva intesa, in quanto generalmente non prevedono gli elementi essenziali del contenuto di quest'ultima, ma solo in modo alquanto generico i settori e le materie della futura collaborazione, più che ad un *pactum de contrahendo* sarebbero riconducibili ad un *pactum de negotiando*. Quest'ultimo si distingue dal primo, pur avendone molti tratti comuni, perché non obbliga le parti a giungere ad un accordo, ma ad avviare trattative e a portarle avanti, per quanto possibile, al fine di giungere ad un accordo<sup>407</sup>. Al limite, si potrebbe anche sostenere che le parti di un'intesa, fintantoché questa sia ancora in vigore, non possano ritenersi liberate dall'obbligo di negoziare previsto dal patto in essa contenuto, qualora, dopo avere intrapreso seriamente negoziati risoltisi infruttuosamente, la situazione evolvesse in modo tale da rendere più probabile che nuove trattative possano giungere ad un risultato positivo<sup>408</sup>.

La Corte internazionale di giustizia nel caso relativo alla delimitazione della piattaforma continentale del Mare del Nord ha in questi termini indicato il contenuto dell'obbligo di negoziare, ai fini del componimento pacifico di una controversia: "*the parties are under an obligation to enter into negotiations with a view to arriving at an agreement, and not merely to go through a formal process of negotiations as a sort of prior condition for the automatic application of a certain method of delimitation in the absence of agreement; they are under an obligation so to conduct themselves that the negotiations are meaningful, which will not be the case when either of them insists upon its own position without contemplating any modification of it*"<sup>409</sup>.

Il *pactum de negotiando* risulterà integralmente attuato allorché risulti che i negoziati, pur intrapresi e condotti in buona fede per un certo tempo, non possano più giungere ad alcun risultato utile per cause non imputabili ad alcuna delle parti. Al contrario, il patto dovrà considerarsi violato da uno dei contraenti quando questi si opponga finanche all'inizio delle trattative<sup>410</sup>, o, ancora, rompa ingiustificatamente le stesse, non consideri le procedure eventualmente previste, rifiuti sistematicamente di prendere in considerazione le proposte o gli interessi della controparte, ecc<sup>411</sup>.

Il richiamo al principio di buona fede, al quale deve conformarsi la condotta delle parti, viene in rilievo anche quando si tratta di stabilire se sia stato violato o meno un *pactum de contrahendo*: non si potrà parlare di inadempimento in tutti i casi in cui la mancata conclusione del previsto

---

<sup>407</sup> Paolo Fois, *L'accordo preliminare...*, cit., p. 27.

<sup>408</sup> Si veda in proposito: Alessandra Pietrobon, *L'interpretazione della nozione...*, cit., p. 13.

<sup>409</sup> CIJ, *Recueil*, 1969, p. 47.

<sup>410</sup> Paolo Fois, *L'accordo preliminare...*, cit., pp. 123 e 124.

<sup>411</sup> Alessandra Pietrobon, opera cit., p. 12.



accordo sia da attribuirsi a circostanze obiettive, ovvero alla concorde volontà di tutte le parti interessate<sup>412</sup>.

A livello concettuale va comunque mantenuta la distinzione tra i due tipi di patto, considerato che obbligarsi alla conclusione di un accordo è cosa diversa dall'obbligarsi ad intraprendere dei negoziati. Nei singoli casi concreti tuttavia, ove la distinzione appaia in genere meno netta, sarà ovviamente l'interprete che dovrà ricostruire la reale volontà delle parti. Ciò che conta è pur sempre individuare se vi siano conseguenze giuridiche derivanti dagli accordi preliminari, e in particolare in caso di inadempimento degli stessi.

E' forse preferibile considerare sul piano concettuale, in genere, *pacta de contrahendo*, anziché *pacta de negotiando*, le clausole delle intese sopra esaminate, anche se l'oggetto dell'accordo successivo a cui queste rimandano non è in effetti determinato in modo preciso. Ciò in quanto l'intenzione delle parti sembra, come emerge anzitutto dal tenore letterale delle clausole in questione – che non è, fra l'altro, da solo determinante - (“le Parti si impegnano a sottoscrivere un protocollo d'intesa”; “le Parti si impegnano a stipulare un programma operativo; ecc.), più plausibilmente essere quella di impegnarsi alla conclusione di una successiva intesa, piuttosto di quella di avviare, sia pur in buona fede e con serietà, dei semplici negoziati. Nulla esclude in ogni modo che possa, in altri casi, desumersi una diversa volontà delle parti.

Nel caso di inadempimento attribuibile ad uno dei contraenti di un *pactum de contrahendo* o di un *pactum de negotiando*, inadempimento che può concretarsi solo in una condotta omissiva, l'altra parte non ha alcuno strumento per ottenere il compimento della condotta dovuta (avvio dei negoziati o stipulazione dell'accordo definitivo). La violazione del patto preliminare comporta ovviamente, secondo le regole generali, la responsabilità del soggetto inadempiente, e l'altro contraente sarà quanto meno legittimato, come si vedrà, a seconda dei casi, a denunciare l'accordo nel suo complesso ovvero una delle sue clausole, in base al principio *inadimplenti non est adimplendum*<sup>413</sup>.

Quanto agli accordi definitivi o intese operative o attuative (conclusi in adempimento ai *pacta de contrahendo* inseriti nei Protocolli d'intesa conclusi dalle Regioni italiane), strumenti che determinano concretamente quali siano le prestazioni che devono essere eseguite, e dunque in primo luogo la progettazione e le condizioni di realizzazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, non c'è motivo di non considerarli veri e propri accordi internazionali produttivi di diritti ed obblighi. Questi potranno essere stipulati, come in certi casi espresso chiaramente nei *pacta de contrahendo* che li contengono, con la stessa forma e in base allo stesso procedimento previsto per questi ultimi (ossia quello previsto per le intese dall'art. 6, comma II, della legge n. 131 del 2003); o anche in modo più informale, senza il ricorso a tale procedimento, tramite la stesura di un testo scritto, da parte dei rappresentanti della Regione italiana e di quelli della *component unit* straniera - che potranno essere designati ad esempio tramite lo scambio di

---

<sup>412</sup> Paolo Fois, *L'accordo preliminare...*, cit., p. 125.

<sup>413</sup> Paolo Fois, *L'accordo preliminare...*, cit., pp. 142 e 143.

note (e che in pratica saranno, per parte italiana, i dirigenti o i funzionari delle singole strutture dei vari assessorati regionali implicati) - qualora l'accordo verta su mere questioni operative<sup>414</sup>.

Non si può escludere a priori che dette intese (operative) possano in casi limite, quando concernano unicamente dettagli tecnici ed esecutivi, essere concluse anche oralmente; rimane tuttavia pur sempre più agevole, anche in questi casi, considerare l'esecuzione delle prestazioni, concordate in modo informale, come conclusione di un'intesa tramite fatti concludenti<sup>415</sup>.

Il concepire il mero svolgimento da parte di una Regione italiana con un omologo Ente estero di semplici attività materiali - che siano pur riconducibili, in base all'art. 6, comma II, della legge n. 131 del 2003, alle attività promozionali o di mero rilievo internazionale, o comunque a tutte quelle attività che possano ritenersi comprese nella disposizione da ultimo citata - come accordo internazionale tacito, concluso mediante fatti concludenti, può sollevare alcune questioni problematiche. Ciò almeno nel caso della mancanza di un'intesa-quadro che autorizzi, pur in termini ampi e generali, il compimento di dette attività. Sarà infatti eventualmente solo la successiva intesa operativa, prevista dalla prima (intesa-quadro), che potrà, come visto sopra, fra l'altro in casi peculiari, essere conclusa per fatti concludenti. Considerare lo svolgimento materiale delle attività in questione come conclusione tacita di un'intesa, quale atto suscettibile di creare diritti ed obblighi sul piano internazionale, significherebbe infatti, almeno dal punto di vista dell'ordinamento italiano, che una Regione fosse legittimata a concludere accordi internazionali (nella forma dell'intesa tacita) senza il minimo controllo ed al di fuori e a prescindere dal rispetto della procedura prevista dalla legge da ultimo citata (ed anche dunque in contrasto con l'art. 117, comma IX, della Costituzione). Ciò non esclude tuttavia a priori ogni possibilità che sul piano internazionale degli effetti giuridici invece si producano, ponendosi semmai in questo caso il problema della violazione da parte della Regione di norme interne fondamentali sulla competenza a stipulare ex art. 46 della Convenzione di Vienna.

Inoltre nel caso in cui una Regione realizzi progetti o iniziative c.d. dirette a favore di un'entità politico-territoriale - che sia tale in base ad espresse norme scritte di diritto pubblico, o in base a norme consuetudinarie non scritte, o che si atteggi comunque in fatto come tale - di un Paese in via di sviluppo, che siano state implicitamente autorizzate dal Governo in sede di esame del piano annuale regionale per le attività di cooperazione allo sviluppo, dette attività (materiali) possono integrare la conclusione di un'intesa per fatti concludenti, senza fra l'altro

---

<sup>414</sup> Si veda ad esempio ancora l'intesa, già citata, tra la Provincia autonoma di Trento e la Municipalidad Metropolitana de Lima (Perù), del 2004, che prevede all'art. 3: "Al fine del compimento delle azioni espone nell'articolo precedente [ove sono indicati gli obiettivi e, in generale, le iniziative di collaborazione], le parti elaboreranno un programma operativo che definisca nei dettagli gli argomenti e le condizioni delle azioni comuni da intraprendere..."; all'art. 4: "Ai fini dello svolgimento del programma le parti individueranno e designeranno con scambio di note propri rappresentanti e responsabili incaricati di elaborare e curare l'attuazione del programma operativo".

<sup>415</sup> Matteo Declava, *Gli accordi taciti internazionali*, CEDAM, Padova, 1957, pp. 6 ss.

violazione del diritto interno italiano e in ogni modo dello spirito della legge n. 131/03 (il Governo, come si è visto, è infatti messo in grado di valutare preventivamente e quindi di approvare o meno i piani annuali che prevedono le iniziative di cooperazione allo sviluppo delle Regioni, fra cui le c.d. iniziative dirette regionali).

In ogni modo si può sostenere che la realizzazione (materiale) da parte di una Regione di progetti o iniziative, di cooperazione allo sviluppo o di altro tipo, con Enti di Stati esteri, al di fuori di ogni comunicazione e possibilità di controllo da parte del Governo, avvenga in violazione del diritto interno.

Le stesse considerazioni potranno presumibilmente essere presentate anche, *mutatis mutandis*, con riferimento alle *component units* straniere, e dunque ai rapporti fra queste ultime e gli organi centrali dei loro Paesi, in base alle costituzioni effettive degli stessi.

Quanto agli interventi volti alla promozione dei diritti umani e della cultura di pace, la legge n. 55 del 1999 della Regione Veneto contempla, come si è visto, l'approvazione di un piano triennale da parte del Consiglio regionale, su proposta della Giunta, e di piani annuali di attuazione, ma non è prevista la loro comunicazione al Ministero degli affari esteri. Ciò si spiega con il fatto che la legge da ultimo citata non prevede in materia iniziative suscettibili in genere di avere rilevanza sul piano internazionale: così l'organizzazione di convegni e di seminari di studio e di ricerca, le attività di informazione e quelle di educazione ai temi dello sviluppo, della cultura di pace e della solidarietà, e le altre attività ivi previste, sembrano avere come destinataria, prevalentemente se non unicamente, la popolazione del Veneto. Così, si considerino, a titolo di esempio, fra i progetti ad iniziativa regionale diretta in materia di diritti umani e cultura di pace realizzati negli ultimi anni, quelli diretti a: sensibilizzare gli studenti del Veneto in materia; contribuire alla conoscenza e al confronto fra le culture; promuovere la tutela dei diritti dei bambini e dei giovani; formare docenti, dirigenti scolastici, amministratori e dipendenti di enti locali veneti in materia. In ogni modo, è pur sempre possibile che una Regione ricorra allo strumento dell'intesa con *component units* di Stati esteri ex art. 117, comma IX, della Costituzione ed art. 6 della legge n. 131 del 2003, per disciplinare la realizzazione di attività di promozione della cultura di pace e dei diritti umani in Paesi in via di sviluppo e a favore delle loro popolazioni. In questo caso, però, è necessario che venga seguito il procedimento di cui al citato art. 6, e dunque che il Governo sia messo in grado di conoscere ed approvare o meno l'iniziativa. Può accadere al contrario che tale procedimento non sia seguito, e che le Regioni (di propria iniziativa e senza alcuna comunicazione al MAE) si accordino con Enti di Paesi esteri per lo svolgimento di attività inerenti alla promozione della cultura di pace e/o dei diritti umani in detti Paesi, di modo che possano in ipotesi sorgere diritti ed obblighi sul piano internazionale. Così le Regioni violerebbero però il diritto interno, per il fatto di "esercitare il potere estero" senza assicurare al Governo la ancorché minima possibilità di esercitare i suoi poteri di blocco e di controllo.

Come già visto in precedenza, si ricorda che lo svolgimento (materiale) di attività rientranti fra quelle di mero rilievo internazionale è cosa concettualmente diversa della conclusione di intese dirette alla realizzazione di attività di mero rilievo internazionale. Si ricorda, in proposito, che nella categoria generica omnicomprensiva delle attività di mero rilievo internazionale sono ricondotte attività con diversa rilevanza sul piano internazionale: dalle mere attività materiali ad attività anche suscettibili di creare diritti ed obblighi. Così, una semplice iniziativa di studio concordata in modo informale fra le parti potrà costituire (salva l'ipotesi di accordo tacito) mera attività materiale, ma se assunta come oggetto di un'intesa potrà anche costituire attività giuridica internazionale.

Parti delle intese possono essere, a seconda della concezione accolta, o la Repubblica italiana, in nome della quale la Regione opera come organo competente a stipulare, o la Regione stessa, se considerata agire in nome proprio come soggetto di diritto internazionale. Analoghe considerazioni vanno svolte con riguardo alla controparte estera dell'intesa, che potrà essere lo Stato estero complessivamente considerato, o una *component unit* dello stesso.

Un accordo internazionale può infine prevedere che, per la regolamentazione di determinati rapporti da esso previsti, venga utilizzato lo strumento contrattuale. E' così possibile che un'intesa fra Enti politici territoriali di Stati diversi, quale accordo che preveda il quadro giuridico generale della futura collaborazione fra le parti, stabilisca che le norme disciplinanti l'individuazione e l'attuazione concreta dei progetti di cooperazione allo sviluppo, e dunque la fase operativa, vengano poste da un contratto sottoposto al diritto privato e dunque al diritto internazionale privato, anziché da una successiva intesa.

79. Le intese e gli accordi delle Regioni come accordi internazionali (vincolanti).

Le intese e gli accordi stipulati dalle Regioni (secondo le procedure previste dalla legge n. 131 del 2003 ed eventualmente dagli Statuti regionali), con enti omologhi interni a Stati esteri o direttamente con Stati esteri, possono anche costituire, a seconda dei casi, anziché, si ripete, accordi giuridicamente non vincolanti, accordi internazionali a tutti gli effetti, e dunque manifestazioni convergenti di volontà di osservare come obbligatorie le regole di condotta che vengono poste.

Così nel caso in cui un'intesa preveda già direttamente la realizzazione di opere concrete (ad esempio alcuni Protocolli di collaborazione stipulati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con enti omologhi di Paesi in via di transizione prevedono esplicitamente l'impegno della prima a ricostruire o a restaurare un edificio pubblico).

Allo stesso modo, come si è visto, secondo la concezione accolta, un *pactum de contrahendo* può anche essere considerato un vero e proprio accordo internazionale giuridicamente vincolante.

Anche se un'intesa viene conclusa dalle parti con l'intenzione (esplicita o implicita) di considerarla giuridicamente non vincolante, il

comportamento complessivo di queste e, in particolare quello successivo, può essere suscettibile di creare diritti e obblighi sul piano internazionale. A tale conclusione si può pervenire: tramite il ricorso al principio della buona fede, e dunque al fatto della creazione di una aspettativa in capo ad una parte come conseguenza del comportamento dell'altra: aspettativa che va salvaguardata e tutelata giuridicamente in base al correlato principio della tutela dell'affidamento; oppure, a mio avviso, considerando il comportamento successivo delle parti integrare la conclusione di un accordo per fatti concludenti.

Si tratta in ogni modo di verificare se e in quale momento sorga un impegno giuridicamente vincolante, in cosa questo consista e cosa possa comportare, anche nel caso in cui non venga adempiuto.

In diritto internazionale i comportamenti tenuti dalle parti sono strettamente legati all'accertamento della volontà di queste ultime. In questi termini l'accordo giuridicamente non vincolante potrebbe rappresentare un primo passo, una sorta di anticipo di manifestazione di volontà (pur in quel momento non ancora vincolante), mentre solo l'esecuzione successiva dell'accordo, vale a dire la sua conclusione per fatti concludenti, rileverebbe come volontà impegnativa sul piano internazionale.

In definitiva, nell'elaborazione teorica, che si ricorra al principio della buona fede o alla nozione di accordo tacito i risultati sono gli stessi; anzi, i due concetti vanno di pari passo e operano in connessione tra loro: un accordo deve infatti essere eseguito in buona fede e, nei casi in esame, è proprio l'esecuzione, o comunque un comportamento concludente, ad integrare una volontà ad obbligarsi. Se l'accordo giuridicamente non vincolante può dunque rappresentare un primo gradino di una fattispecie complessiva più ampia, che può concludersi e risultare in un impegno giuridicamente vincolante sul piano internazionale, ciò non deve portare a disconoscere l'utilità e l'autonomia, ai nostri fini, della nozione stessa di accordo giuridicamente non vincolante. Al momento della sua sottoscrizione esso è infatti giuridicamente non vincolante, una volta provato che questa sia la volontà delle parti, e tutto si esaurisce alle mere dichiarazioni di principio ed agli auspici di collaborazione futura – che hanno valore di per sé unicamente sul piano politico o morale – se le parti non danno seguito, o tramite la conclusione di un'intesa o attraverso comportamenti concludenti, a quegli enunciati di principio che integrano appunto l'accordo giuridicamente non vincolante.

La Regione opera come organo competente a stipulare dello Stato complessivamente considerato; agli accordi, come trattati internazionali, è applicabile la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, compreso l'art. 46, che prevede la nullità dell'accordo, in caso di violazione manifesta di norme interne di importanza fondamentale in materia di competenza a concludere accordi internazionali, e dunque di esercizio del *treaty-making power*. In genere si ritiene che la norma citata vada applicata agli accordi delle Regioni. A parere di chi scrive, almeno sul piano teorico, tale norma potrebbe in casi limite estendersi anche alle intese – ove ovviamente producano effetti giuridici sul piano internazionale – per cui lo Stato potrebbe ricorrere all'art. 46 per invocare

la nullità sul piano internazionale di intese concluse dalle Regioni in assenza di ogni comunicazione o coinvolgimento del Governo nazionale e vertenti su materie manifestamente sottratte alla competenza regionale, cosicché tale esorbitanza possa essere riconosciuta dalla controparte estera. Non è da escludere, almeno a livello di ipotesi, che lo Stato ricorra allo stesso art. 46 nel caso della conclusione di un'intesa, adducendo la violazione da parte degli organi regionali delle norme dello stesso ordinamento regionale.

Se le Regioni sono considerate (limitati) soggetti di diritto internazionale può applicarsi analogicamente lo stesso art. 46 nel caso di violazione delle norme dell'ordinamento regionale (ad esempio dello Statuto) riguardanti la competenza relativa all'esercizio del potere estero. Le Regioni potrebbero quindi invocare l'invalidità di un accordo da esse stesse stipulato, per violazione obiettivamente evidente di norme interne all'ordinamento regionale di importanza fondamentale sulla competenza a stipulare. Così, ad esempio, ove lo Statuto regionale preveda la necessaria autorizzazione del Consiglio per la conclusione di certi accordi, come potrebbero essere quelli importanti oneri al bilancio regionale o modificazioni di leggi, la mancata osservanza di tale procedura da parte del Presidente o comunque della Giunta potrebbe essere adottata come motivo di invalidità dell'accordo o intesa sottoscritti per violazione di norme fondamentali dell'ordinamento regionale sulla competenza a stipulare. Sempre se si sostiene che le Regioni abbiano la personalità nell'ordinamento internazionale, in quanto destinatarie delle norme di detto ordinamento attributive della capacità di concludere accordi, difficilmente si potrebbe accogliere la teoria da noi abbracciata, in base alla quale lo Stato persona conserva il potere di concludere accordi internazionali anche nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, salvo forse in casi eccezionali in cui sia essenziale soddisfare esigenze unitarie. Potrebbe di conseguenza, su queste basi, porsi anche il problema se le Regioni possano invocare l'invalidità di accordi conclusi dallo Stato-persona, in materie di loro competenza esclusiva, e pretenderne dunque l'annullamento.

Come è stato osservato dalla dottrina più recente, quando ci si trovi dinanzi ad un atto astrattamente qualificabile come accordo, il carattere giuridicamente vincolante o meno dello stesso va stabilito una volta individuata la effettiva volontà delle parti, desunta anche dal loro comportamento precedente e successivo alla conclusione dell'atto, e da ogni altra circostanza<sup>416</sup>.

Il momento storico della conclusione dell'accordo coinciderà con il momento in cui si verifichi "un'attuale e precisa corrispondenza fra le intenzioni negoziali di ciascuna delle parti e il componimento dei reciproci interessi definito dall'accordo medesimo"<sup>417</sup>. Esclusa la possibilità che un trattato venga concluso in modo automatico ed inconsapevole, dal punto di vista del diritto internazionale, e anche del diritto interno, dall'analisi della prassi e soprattutto della giurisprudenza

---

<sup>416</sup> Alessandra Pietrobon, *Il sinallagma negli accordi internazionali*, CEDAM, Padova, 1999, p. 103.

<sup>417</sup> Ivi, p. 116.

della Corte internazionale di giustizia, la dottrina in esame è arrivata alla conclusione che non solo la formazione della volontà di obbligarsi sul piano internazionale implica sempre ed in ogni caso la prospettiva del conseguimento, tramite la conclusione dell'accordo, di un risultato utile, ma anche che tale circostanza costituisce un vero e proprio presupposto giuridico, elemento essenziale del consenso ad obbligarsi. Certo la prospettiva di un risultato utile non va intesa come risultato positivo per la comunità sociale, ossia la popolazione dello Stato che si obbliga, ma "come risultato conveniente per lo Stato dal punto di vista dei suoi interessi in quanto soggetto di diritto internazionale, a prescindere da qualsiasi valutazione circa la bontà dello stesso risultato per gli individui; valutazione, quest'ultima, che riguarda unicamente l'ordinamento giuridico interno"<sup>418</sup>. In mancanza di tale prospettiva di un risultato utile, ovvero di una contropartita per lo Stato quale soggetto di diritto internazionale, vengono a mancare anche il consenso e dunque la volontà di obbligarsi sul piano giuridico. In questi termini la prospettiva dell'utile dovrà essere presente in capo a tutte le parti, nel senso che l'obbligo assunto da una parte deve trovare giustificazione a sua volta nel vantaggio atteso dall'adempimento dell'obbligo che grava sull'altra. Il carattere di interdipendenza fra le prestazioni è dunque elemento essenziale dell'accordo internazionale, il che equivale a dire che il sinallagma è elemento inscindibile dall'accordo internazionale. In mancanza del sinallagma non si potrà avere un accordo internazionale ma, al massimo, un accordo giuridicamente non vincolante che rilevi solo sul piano politico<sup>419</sup>.

Nel caso delle intese (e anche, se considerati ammissibili, degli accordi) delle Regioni in materia di cooperazione allo sviluppo, quand'anche quelle prevedessero in casi limite obblighi solo in capo a queste ultime, è certamente evidente la prospettiva di un risultato utile, oltre che per i Paesi beneficiari, anche per gli Enti politico-territoriali italiani o, meglio, per la stessa Repubblica italiana complessivamente considerata, quale soggetto di diritto internazionale. Nella Carta fondamentale, e in particolare nell'art. 11, trovano fondamento le politiche a favore della pace e di promozione dei diritti umani su scala planetaria. Inoltre, ed è questo ciò che maggiormente interessa, sul piano internazionale, l'aspettativa di un risultato utile che i soggetti di diritto internazionale si attendono dalle politiche di cooperazione allo sviluppo, di promozione della pace e dei diritti umani, si può ritenere che sia *in re ipsa*. Si considerino, ad es., la natura non unilaterale della cooperazione allo sviluppo, i ritorni positivi che si riversano sui Paesi donatori, le ragioni geopolitiche, la promozione della pace a livello internazionale, ecc.

---

<sup>418</sup> Ivi, p. 178.

<sup>419</sup> Ivi, p. 189.

## SEZIONE SECONDA

### EFFETTI GIURIDICI E PROFILI DI RESPONSABILITÀ DI ACCORDI E INTESE

Sommario: 80. Regioni italiane e responsabilità internazionale. – 81. Contenuto di accordi e intese e conseguenze del loro inadempimento. – 82. Conseguenze in caso di inadempimento di intese con prestazioni corrispettive. Applicazione del principio *inadimplenti non est adimplendum*. Teoria di Picone. – 83. Accordi giuridici non vincolanti e buona fede. – 84. Attività delle Regioni inerenti la pace ed i diritti umani. – 85. Conclusioni sulle conseguenze dell'inadempimento di (accordi) e intese. – 86. Attività di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale delle Regioni: attività dirette e attività a contributo.

#### 80. Regioni italiane e responsabilità internazionale.

Se è riconosciuta la soggettività internazionale alle Regioni italiane, gli atti internazionali (e l'attività comunque di rilievo internazionale) da esse compiuti sono, sul piano del diritto delle genti, comportamenti delle Regioni stesse come soggetti; queste sono responsabili direttamente sul piano internazionale delle violazioni del diritto internazionale da esse commesse (e lo Stato può essere ritenuto responsabile in via indiretta); gli accordi stipulati dalle Regioni (e, ove considerate produttive di effetti giuridici, anche le intese) vincolano loro direttamente: in caso di loro inadempimento può sorgere una responsabilità internazionale in capo alle Regioni, con conseguente possibilità per la controparte estera lesa di mettere in atto non solo ritorsioni ma anche contromisure, nei confronti delle Regioni inadempienti. Se le Regioni non sono considerate soggetti di diritto internazionale, i comportamenti tenuti dai loro organi sul piano internazionale vanno ritenuti propri dello Stato italiano complessivamente considerato, secondo la teoria organica.

E' stato rilevato in dottrina che difficilmente l'attività estera delle Regioni è suscettibile di comportare la responsabilità internazionale della Repubblica italiana in quanto, presupponendo la responsabilità un fatto illecito, è arduo che le attività estere delle Regioni, come ad esempio le attività promozionali, sorrette per lo più da finalità cooperative, siano illecite. La responsabilità sul piano esterno, che sia dello Stato o della Regione, sorge invece più probabilmente da attività interne delle Regioni che abbiano rilevanza internazionale<sup>420</sup>. Una responsabilità può sorgere in ogni modo dall'inadempimento di impegni concordati quali, ad esempio, l'allestimento di una fiera per la promozione di prodotti locali, o la realizzazione di un progetto di cooperazione allo sviluppo.

---

<sup>420</sup> Laura Forlati Picchio, "Attività di mero rilievo internazionale delle Regioni: una toppa per il vestito nuovo dell'integrazione europea?", in *Le Reg.*, 1990, p. 918.



81. Contenuto di accordi ed intese e conseguenze del loro inadempimento.

Riferendoci ancora una volta alla legge n. 131 del 2003, si rileva che in essa sono esplicitamente o implicitamente richiamate, per ciò che concerne le attività a proiezione esterna o comunque di rilievo internazionale delle Regioni, le “attività di mero rilievo internazionale” e le “attività promozionali”. Come già visto, tuttavia, è preferibile non circoscrivere il *treaty-making power* regionale unicamente all’esercizio di dette attività. La nozione di entrambe, elaborata dalla giurisprudenza costituzionale e dalla normazione primaria e secondaria, è fra l’altro poco precisa ed evanescente. In ogni modo è stato notato che l’art. 6 della legge in esame, al comma II, ove prende in considerazione le intese delle Regioni, si riferisce espressamente, quanto al contenuto e alle finalità delle intese stesse, alle attività di mero rilievo internazionale e a quelle volte a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni. Al comma III del medesimo articolo, ove si prendono in considerazione gli accordi delle Regioni, la legge si riferisce, fra l’altro, agli accordi di natura programmatica finalizzati a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni, con la “classica” formula linguistica utilizzata da tempo per definire le attività promozionali<sup>421</sup>.

La schematizzazione attività promozionali – attività di mero rilievo internazionale non è però di grande aiuto per comprendere quale rilevanza internazionale abbia l’esercizio di dette attività, e comunque la conclusione da parte delle Regioni di intese dirette alla realizzazione delle medesime.

Le Regioni possono in generale svolgere o attività materiale o attività giuridica internazionale. Anche questa distinzione presenta tuttavia delle zone grigie.

L’attività giuridica consiste nel compimento di atti giuridici, ossia di manifestazioni di volontà cui il diritto colleghi effetti giuridici corrispondenti alla volontà manifestata<sup>422</sup>, come l’assunzione di diritti ed obblighi sul piano internazionale. Atto giuridico per eccellenza è l’accordo internazionale.

L’attività materiale non consiste in manifestazioni di volontà comportanti l’assunzione di diritti ed obblighi sul piano internazionale, ma può essere nondimeno giuridicamente rilevante su detto piano, anche se svolta a livello interno, ad esempio come adempimento o violazione di un impegno. L’attività materiale può anche non avere alcuna rilevanza sul piano internazionale.

Non comportano la creazione di diritti e di obblighi sul piano internazionale (a meno che costituiscano l’oggetto di un atto impegnativo su tale piano) le attività regionali (materiali) preordinate a contatti con le comunità di connazionali all’estero, la mera partecipazione a conferenze,

---

<sup>421</sup> Si veda, per tutti, la sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 22 maggio 1987, che definisce le attività promozionali come attività dirette “allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell’ente locale” e legate da “un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale”.

<sup>422</sup> Gaetano Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., pag. 273.

tavole rotonde o seminari all'estero, il mero scambio di visite di cortesia, ecc. Queste sono tutte attività rientranti nella categoria delle attività di mero rilievo internazionale, già divenute totalmente libere – ossia esercitabili senza alcun onere anche solo di comunicazione agli organi centrali dell'esecutivo – in base al d.P.R. del 31 marzo 1994. Nella medesima categoria erano (e sono tuttora) fatte rientrare anche le attività di studio e di informazione, anch'esse rese totalmente libere con il d.P.R. citato.

Già la Corte costituzionale, nella sentenza n. 179 del 1987 e in altre successive (ad esempio la n. 204 del 1993), aveva accomunato peraltro, sottoponendole allo stesso regime del previo assenso, tutte le attività sopra menzionate. Queste ultime vennero ancora una volta accomunate (assieme, fra l'altro, alle attività dirette all'enunciazione di principi volti alla realizzazione di forme di collaborazione mediante l'esercizio unilaterale delle rispettive competenze) alle attività di mero rilievo internazionale, dal d.P.R. del 1994.

In realtà in questa categoria rientrano attività suscettibili di assumere diversa rilevanza sul piano internazionale. Le semplici visite di cortesia (anche se effettuate in Paesi dell'area extraeuropea), la partecipazione a conferenze e seminari, o i contatti con le comunità regionali all'estero ai fini dell'informazione sulle normazioni delle rispettive Regioni e della conservazione del patrimonio culturale di origine, ed anche i semplici gemellaggi<sup>423</sup>, non costituiranno, si ripete, attività giuridica internazionale.

Certo la firma di una dichiarazione congiunta di gemellaggio o anche una visita all'estero possono nel contempo costituire l'occasione per la conclusione con l'ente straniero di un accordo o di un'intesa. In tal caso sarebbero questi ultimi, e non il fatto della visita o del gemellaggio, ad essere suscettibili di creare diritti ed obblighi sul piano internazionale. Allo stesso modo, anche quando le parti enunciano comuni principi e intenti volti alla realizzazione di forme di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze, molto spesso concordano lo svolgimento di attività bilaterali. E l'incontro di due manifestazioni di volontà compiuto a livello internazionale costituisce un accordo, e dunque attività giuridica, per quanto tenue sia il contenuto delle situazioni giuridiche create, modificate o estinte, consistano queste anche in semplici obblighi di studio, informazione, scambio di esperienze, istituzione di meccanismi anche informali di cooperazione.

In ottemperanza a questi accordi seguirà il compimento di attività, che potranno essere bilaterali, o unilaterali; si rileva in proposito che nella prassi è il carattere unilaterale delle attività con cui si esegue un obbligo internazionale ad essere il più frequente<sup>424</sup>. Svolte queste considerazioni, non si può condividere, almeno in parte, l'opinione,

---

<sup>423</sup> Di gemellaggi se ne contano decine di migliaia. Quasi nessuno è inteso essere uno strumento realmente vincolante dal punto di vista giuridico. Normalmente sono enunciate le migliori intenzioni di amicizia e anche di cooperazione, ma non vengono assunti obblighi giuridici e ogni cosa viene rimandata ad atti *ad hoc*. Si veda a proposito, ancora una volta, C. Tomuschat, *Component Units of States under International Law*, cit., pp. 31 ss.

<sup>424</sup> Si veda in proposito: Laura Forlati Picchio, "Attività di mero rilievo internazionale delle Regioni...", cit., p. 919.

espressa dalla Corte costituzionale in alcune sentenze<sup>425</sup>, secondo la quale l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte costituisca sempre attività di "mero rilievo" internazionale, in quanto le Regioni con essa non porrebbero in essere veri accordi né assumerebbero diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato. Si tratterebbe piuttosto di verificare, non sulla base di un'astratta e generica prefigurazione di categorie di attività (categorie che non potrebbero, fra l'altro, mai essere esaustive), ma sulla base di una rilevazione in concreto, l'effettiva incidenza sui rapporti internazionali dello Stato di una data attività, e dunque la sua attitudine a costituire, modificare o estinguere rapporti giuridici internazionali. Nel qual caso, più che di attività di mero rilievo internazionale parrebbe più corretto parlare di attività di rilievo internazionale<sup>426</sup>, o senz'altro di attività giuridica internazionale.

Anche per ciò che concerne le attività di studio e informazione, si osserva che queste possono costituire oggetto di un accordo, o più probabilmente di un'intesa, atti dunque suscettibili di creare diritti ed obblighi sul piano internazionale. Del resto le attività di studio e informazione possono anche assumere notevole rilevanza, come nel caso ad esempio di uno studio sull'impatto ambientale, comportante alti costi e dispendio di energie, che costituisca oggetto di un accordo o di un'intesa stipulati da una Regione. Se quest'ultima si rende inadempiente dell'accordo o dell'intesa, se ci si basa sulla concezione da noi abbracciata secondo la quale la Regione agisce come organo dello Stato come tutto, la controparte lesa potrebbe pretendere da parte della Repubblica italiana, oltre che, ovviamente, se del caso, la cessazione dell'illecito, anche la riparazione, secondo le regole di diritto internazionale in tema di responsabilità. La parte lesa potrebbe al limite anche, a meno che, si ritiene, abbia già ottenuto adeguata riparazione per il torto subito<sup>427</sup>, porre in essere contromisure nei confronti della Repubblica italiana. Non si può escludere che la parte lesa stessa, sia essa uno Stato estero o una sua entità politico-territoriale interna, possa ricorrere a contromisure anche nei confronti della Regione italiana inadempiente, sia nel caso in cui questa sia considerata dalla controparte estera (limitato) soggetto di diritto internazionale e dunque direttamente responsabile, sia nel caso in cui le contromisure, pur dirette contro lo Stato, colpiscano anche la Regione.

Le stesse considerazioni possono essere svolte per le attività promozionali delle Regioni, alle quali si suole ricondurre la pubblicità all'estero di prodotti o di attività produttive regionali, anche attraverso la partecipazione a fiere ed esposizioni (e le attività volte in genere a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni)<sup>428</sup>. A mero titolo di esempio, si consideri che anche nel fare pubblicità ai

---

<sup>425</sup> Si vedano, ad es., le sentenze della Corte costituzionale n. 42 del 1989 e n. 179 del 1987.

<sup>426</sup> Si veda in proposito: Girolamo Strozzi, "Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale", in *Riv. dir. int.*, 1988, p. 350.

<sup>427</sup> Tullio Treves, *Diritto internazionale*, cit., p. 553.

<sup>428</sup> Si veda a proposito: Paolo Modica, *Competenze regionali in materia di rapporti internazionali e comunitari*, Quaderno n. 27, a cura del Servizio studi legislativi e promozione culturale dell'Assemblea regionale siciliana, 1991, p. 15.

prodotti regionali potrebbero essere violate le normative comunitarie. Non è dunque condivisibile la tesi<sup>429</sup> secondo la quale le intese implicanti un'attività promozionale sarebbero sempre improduttive di effetti giuridici sul piano esterno. Certo è stato osservato che non sussisterebbero nel caso delle attività promozionali veri e propri obblighi, nonché altri “elementi tipici delle Convenzioni internazionali quali la presenza di un apparato normativo, la possibilità di denunce, la previsione di procedimenti di garanzie giurisdizionali o arbitrali”<sup>430</sup>. Resta che molti accordi internazionali non prevedono procedimenti arbitrali. Inoltre, anche se l'attività promozionale viene spesso svolta in maniera del tutto informale così da costituire attività materiale, non si può escludere che in altri casi essa possa costituire oggetto di un atto impegnativo a livello internazionale. La Regione agisce anche in queste ipotesi, sempre secondo la concezione da noi abbracciata, come organo dello Stato complessivamente considerato, con tutto ciò che ne consegue in termini di responsabilità in caso di inadempimento. Si rimanda in proposito alle osservazioni presentate con riguardo alle attività di mero rilievo internazionale.

In ogni modo, come si vedrà tra breve, anche se in ipotesi si dovesse optare per la teoria sopra criticata che considera le intese non produttive di effetti giuridici sul piano internazionale, qualora un'intesa concernente attività promozionali preveda prestazioni corrispettive, è evidente che l'inadempimento di una delle parti può essere “sanzionato” dall'altra con il medesimo atteggiamento<sup>431</sup>.

Se un'intesa, conclusa da una Regione italiana con una *component unit* di uno Stato estero, contiene obblighi specifici e determinati di dare o fare, non vi è motivo per non considerarla un accordo internazionale vincolante le parti sul piano giuridico. Si ricorda, ancora una volta, che le Regioni tendono in genere a concludere, dopo eventuali lettere di intenti sprovviste di ogni carattere vincolante, intese che si presentano come accordi-quadro, destinati a porre le basi per la realizzazione di iniziative o progetti, che verranno specificati in seguito da successive intese o accordi operativi, che possono essere conclusi anche per fatti concludenti. Nell'ambito di questo processo, che parte da uno strumento più generale per pervenire via via a strumenti più dettagliati, individuare in quale momento sorga effettivamente un obbligo giuridico è questione che va risolta nei singoli casi concreti. Si può ragionevolmente sostenere che le intese operative, prevedendo specifiche prestazioni di dare o fare e le modalità della loro realizzazione, siano idonee a creare situazioni giuridiche a livello internazionale. Dei diritti e degli obblighi potrebbero però sorgere anche prima, ossia al momento della conclusione degli

---

<sup>429</sup> Ivi, p. 16

<sup>430</sup> Antonio Marcello Calamia, “Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 20 maggio 1980”, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1981, pp. 878 ss.

<sup>431</sup> Si veda in proposito: Adolfo Maresca, *Il diritto dei trattati*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 543. In applicazione del principio *inadimplenti non est adimplendum* nel caso di un persistente rifiuto da parte di un'entità politico-territoriale di tener fede agli impegni assunti con un ente omologo di uno Stato estero, questo potrebbe legittimamente tenere lo stesso comportamento.

accordi-quadro, o comunque di protocolli d'intesa espressi in termini generali o programmatici, come nel caso, anche se il punto non è pacifico, in cui questi contengano dei (vincolanti) *pacta de contrahendo*.

La maggior parte delle intese, almeno allo stadio dell'accordo-quadro, non prevede tuttavia prestazioni sufficientemente determinate da poter essere eseguite senza un'ulteriore specificazione e concretizzazione in un successivo accordo operativo.

82. Conseguenze in caso di inadempimento di intese con prestazioni corrispettive. Applicazione del principio *inadimplenti non est adimplendum*. Teoria di Picone.

Spesso le intese stipulate dalle Regioni italiane con Enti omologhi di Paesi del terzo mondo o ad economia in via di transizione prevedono prestazioni corrispettive, e ciò è in linea ed è espressione della concezione non unilaterale della cooperazione allo sviluppo.

In caso di inadempimento di una delle parti (intese ovviamente come *component units*) la controparte potrà anzitutto rendersi a sua volta inadempiente in applicazione del principio *inadimplenti non est adimplendum*, in primo luogo sospendendo l'esecuzione delle proprie prestazioni.

In proposito Picone, partendo dallo studio degli accordi di applicazione provvisoria dei trattati internazionali, è arrivato alla conclusione che in generale gli accordi, la cui violazione attribuisca allo Stato leso il solo potere di rendersi a propria volta inadempiente, potrebbero essere disapplicati *ad libitum* dagli Stati contraenti, e dunque sarebbero non vincolanti. Se l'esercizio del potere di rendersi a propria volta inadempiente non ha per Picone carattere sanzionatorio, ciò non escluderebbe il carattere in senso stretto giuridico degli accordi in questione. Ciò soprattutto per la ragione che, oltre a sottostare essi stessi a molte norme di diritto internazionale (come, ad esempio, quelle sull'invalidità degli accordi), sarebbe illecito il comportamento di uno Stato diretto a modificare o revocare retroattivamente le situazioni giuridiche create in conseguenza dell'accordo, nel tempo in cui sia stato concretamente osservato, a favore di un soggetto differente<sup>432</sup>.

E' su queste basi che viene introdotta la categoria degli accordi giuridici non vincolanti, o meramente giuridici, nella quale rientrerebbero quegli strumenti riguardo ai quali si possa ragionevolmente sostenere che, in caso di inadempimento di una delle parti, l'altra (o le altre parti) abbia unicamente il potere di rendersi a sua volta inadempiente. Tale effetto può essere dedotto, fra l'altro, sostiene Picone, dalla struttura stessa dell'accordo, ossia dall'esistenza di un evidente rapporto di reciprocità fra le prestazioni ivi previste e dallo stretto condizionamento fra le medesime<sup>433</sup>. Anche se si sostiene tuttavia, come sembra desumersi dalla teoria di Picone, che le uniche conseguenze dell'accordo giuridico

---

<sup>432</sup> Paolo Picone, *L'applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali*, Eugenio Novene Ed., Napoli, 1973, pp. XXXI ss.

<sup>433</sup> Ivi, pp. 123 e 124.

non vincolante consisterebbero da una parte nella reciprocità, e dall'altra nel sopravvivere su l piano interno degli effetti derivanti dall'esecuzione già avvenuta, queste sono in effetti le conseguenze possibili di qualsiasi comportamento statale libero<sup>434</sup>. Fra l'altro, i comportamenti degli Stati spesso si ispirano alla reciprocità, anche se questi ultimi non sono tenuti ad agire in tal senso in virtù di una norma internazionale. Inoltre, le attività compiute liberamente nell'ambito dell'ordinamento interno di uno Stato non vengono certo come regola poste nel nulla dal fatto che un altro Stato parimenti libero non compia le attività che il primo si auspicava e si attendeva. Il principio della tutela dei diritti quesiti vale poi anche in genere per i comportamenti liberamente tenuti e non può dunque assurgere a elemento tipico solo degli accordi giuridici non vincolanti<sup>435</sup>. Se invece le attività interne di esecuzione di un accordo sono irrevocabili dal punto di vista internazionale, in virtù e come conseguenza puntuale e diretta di detto accordo (e non, ad esempio, come conseguenza di un successivo accordo concluso per fatti concludenti, o comunque di comportamenti posteriori delle parti che facciano entrare in gioco l'operatività del principio di buona fede), è difficile negare che il medesimo sia, oltre che giuridico, anche vincolante.

Sono stati da Picone individuati alcuni elementi che possono far (solo) presumere la natura giuridica ma non vincolante di un accordo, in assenza di manifestazioni esplicite in tal senso: così, ad esempio, l'esistenza di clausole che consentano alle parti di denunciare *ad libitum* l'accordo, senza limiti temporali, e senza che tra la denuncia e la cessazione degli effetti debba trascorrere un determinato periodo di tempo. Decisivo in ogni modo sarebbe il fatto che alla denuncia, intesa quale atto formale di natura recettizia, sia equiparabile l'inadempimento di fatto dell'accordo<sup>436</sup>.

Probabilmente sono molte le intese concluse dalle Regioni italiane che presentano le caratteristiche che si sono assunte essere tipiche dei c.d. accordi giuridici non vincolanti, secondo la teoria di Picone, appena illustrata. Una volta che le parti si siano impegnate a realizzare congiuntamente attività di studio, promozionali, di scambio culturale e di informazioni, ovvero attività dirette alla realizzazione di progetti di cooperazione, un rifiuto persistente ad opera di una delle parti di attuare la collaborazione concordata legittimerà innanzitutto la controparte a rendersi a propria volta inadempiente. Ogni futura collaborazione rischierebbe seriamente in questo modo di venire compromessa, con tutte le relative conseguenze sul piano politico e diplomatico.

Il fatto che alcune intese contengono clausole che conferiscono il potere di recedere *ad libitum* potrebbe essere un'altra spia per ricondurre loro alla categoria degli accordi giuridici non vincolanti. Anzi, in molti testi è anche prevista in modo espresso la salvezza delle iniziative e dei progetti già compiuti o in corso di svolgimento, e dunque implicitamente

---

<sup>434</sup> Laura Forlati Picchio, *La sanzione nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1974, nota 60, pp. 73-74.

<sup>435</sup> *Ibidem*.

<sup>436</sup> Laura Forlati Picchio, *La sanzione...*, cit., p. 125.

l'illiceità della revoca delle misure interne esecutive già adottate (caratteristica fondamentale di tale categoria di accordi).

Si riferisce alla categoria dei *non-binding legal agreements* anche Di Lieto<sup>437</sup>, sostanzialmente in linea con la teoria di Picone. La prova del carattere non vincolante di un accordo sarebbe data dal fatto che, in caso di inadempimento di una delle parti, la controparte potrebbe unicamente rendersi a sua volta inadempiente. Non avendo neppure per Di Lieto l'applicazione del principio *inadimplenti non est adimplendum* natura sanzionatoria, il carattere non vincolante di un accordo emergerebbe dunque proprio dalla impossibilità per la parte "lesa" di porre in essere sanzioni nei confronti della parte inadempiente<sup>438</sup>. L'accordo non vincolante rimarrebbe in vita e produrrebbe i suoi effetti solo fintantoché entrambe (o tutte) le parti intendano osservarlo; ciascuna delle parti sarebbe libera di sciogliersi *ad libitum* dall'accordo<sup>439</sup>. Ciò non significa che l'accordo non vincolante sia totalmente privo di *legal force*, in quanto la mancanza di sanzioni non implica necessariamente l'assenza del carattere giuridico di un accordo<sup>440</sup>. Così un accordo non vincolante potrebbe sospendere l'applicazione di norme pattizie o di diritto generale ad es. rendendo permesso (lecito) un comportamento di una o entrambe le parti altrimenti vietato; inoltre le parti sarebbero tenute ad osservare l'accordo fintantoché esso non venga denunciato e prima della denuncia del medesimo si applicherebbero le norme sul diritto dei trattati. Infine, non sarà esente da responsabilità internazionale quella parte che abbia violato una o più disposizioni dell'accordo nel tempo in cui chiaramente appariva che volesse osservarlo (ad es. perché non da essa denunciato)<sup>441</sup>.

In ogni modo, a mio avviso non è necessario, per descrivere il fenomeno in esame, costruire o ricorrere alla categoria degli accordi aventi valore giuridico, ma non vincolanti. Un accordo giuridico infatti o è vincolante, e come tale deve essere osservato, o non è un accordo giuridico, e resta semmai confinato nel campo della politica o della morale. Come si è già detto, è stato sostenuto in dottrina<sup>442</sup> che, se le attività interne già eseguite, in conseguenza di un'intesa, sono irrevocabili dal punto di vista del diritto internazionale, in quanto adempimento di un obbligo derivante dall'intesa stessa, non si vede come si possa negare il carattere giuridico e soprattutto vincolante di quest'ultima. In caso contrario la modifica delle misure interne già eseguite, lungi dal costituire un illecito, rientrerebbe, sempre secondo il diritto internazionale, nella sfera dei comportamenti semplicemente liberi.

Nemmeno è condivisibile l'opinione del Conforti<sup>443</sup>, secondo il quale andrebbe negata la stessa giuridicità dei trattati la cui inosservanza comporti per la parte lesa la sola facoltà della sospensione per

---

<sup>437</sup> Anna Di Lieto, "The Lockheed Agreement: a non-binding legal Agreement", in IYIL, 1977, pp. 243-256.

<sup>438</sup> Ivi, p. 253.

<sup>439</sup> Ivi, p. 251.

<sup>440</sup> Ivi, p. 253.

<sup>441</sup> Ivi, p. 255.

<sup>442</sup> Laura Forlati Picchio, *La sanzione...*, cit., pp. 73-74.

<sup>443</sup> Benedetto Conforti, *Commentario CEE*, art. 210, vol. III, p. 1498.

inadempimento. Quest'ultima opererebbe allo stesso modo della condizione meramente potestativa, ossia renderebbe il trattato ed i suoi effetti totalmente dipendenti dalla volontà delle singole parti, con esclusione dunque di ogni garanzia circa l'adempimento degli obblighi in esso contenuti. In realtà, altro è "la dipendenza dell'obbligo *ab origine* dalla volontà dell'obligato, ed altro è la sospensione degli obblighi di un contraente, come conseguenza della violazione del trattato ed esercizio di una garanzia privativa rimessa, come tutte le manifestazioni di autotutela, all'iniziativa del soggetto leso"<sup>444</sup>. Anche nel caso in cui si possa ragionevolmente sostenere, in base all'espressa previsione delle parti ovvero vagliando il contenuto e le circostanze di conclusione di un accordo, che allorché quest'ultimo venga violato l'unica reazione possibile del soggetto leso consista nella sospensione o risoluzione per inadempimento, non per questo verrebbe meno l'operatività degli obblighi previsti dall'accordo stesso<sup>445</sup>. Anzi, la sospensione di un accordo per inadempimento comporta un alleggerimento della sfera giuridica del soggetto leso ed una pressione sul responsabile per il ritorno all'osservanza del patto<sup>446</sup>.

83. Accordi giuridici non vincolanti e buona fede.

Con riguardo alle conseguenze dell'inadempimento degli accordi giuridici ma non vincolanti, la teoria sostenuta da Picone conduce a risultati pratici in larga parte simili a quelli cui pervengono le teorie degli accordi giuridicamente non vincolanti (in origine), ma suscettibili di produrre conseguenze giuridiche in virtù dell'operare del principio della buona fede o, se si vuole, in virtù del successivo comportamento concludente delle parti, nei modi già visti.

Sempre partendo dall'analisi degli accordi di applicazione provvisoria dei trattati internazionali, secondo Picone<sup>447</sup> il fatto che uno Stato si possa liberare *ad libitum* da un accordo giuridico non vincolante non implica che quello possa anche annullare retroattivamente le misure interne di esecuzione in ipotesi già adottate. Come la possibilità di sciogliersi dai propri impegni rientra nella logica di questo tipo di accordi in quanto non vincolanti, anche l'illiceità della revoca retroattiva delle misure già prese riposerebbe sulla stessa logica, di applicazione di accordi internazionali produttivi di effetti giuridici sul piano interno, ma pur sempre non vincolanti. Opererebbe, in altri termini, il principio della tutela dei diritti acquisiti. Non occorre dunque secondo Picone, per sostenere l'illiceità di detta revoca, ricorrere all'espedito della violazione del principio della buona fede, o più specificamente alla figura dell'*estoppel*. Tali principi generali, oltre a non presentare ancora dei contorni sufficientemente precisati, non sarebbero applicabili al caso di

---

<sup>444</sup> Laura Forlati Picchio, *La sanzione...*, cit., nota 59, pp. 72-73.

<sup>445</sup> Ivi, p. 75.

<sup>446</sup> Ivi, p. 79.

<sup>447</sup> Paolo Picone, *L'applicazione in via provvisoria...*, cit., p. 200.



specie, e non garantirebbero fra l'altro in ogni caso l'irrevocabilità delle misure interne di esecuzione già prese<sup>448</sup>.

Ad un risultato simile a quello raggiunto da Picone si perviene in ogni modo anche, come già visto, ricorrendo alla nozione di accordo tacito o al principio della buona fede. In quest'ultima ottica si può argomentare che il comportamento tenuto da un soggetto, in esecuzione di un accordo privo di valore vincolante (*non legally binding agreement*), possa aver creato in un altro soggetto un atteggiamento di fiducia nell'irrevocabilità delle misure di esecuzione già adottate, affidamento che andrebbe tutelato in base al principio della buona fede. Ciò specialmente qualora quest'altro soggetto abbia agito a propria volta facendo affidamento su dette misure di esecuzione, la cui revoca retroattiva sia suscettibile di arrecargli un danno. Questo, nel caso venga causato proprio da una grave e manifesta violazione del principio della buona fede, andrebbe in ogni modo risarcito.

Un'altra applicazione del principio della buona fede potrebbe aversi nell'ipotesi in cui solo uno dei contraenti di un accordo giuridicamente non vincolante abbia dato esecuzione al patto, in quanto indotto dal comportamento dell'altra parte che si sia poi rivelata inadempiente. E' ragionevole sostenere che quest'ultima sia tenuta quanto meno a restituire quanto conseguito, e a provvedere se del caso anche a risarcire il danno. Picone trae queste medesime conclusioni, a proposito degli accordi giuridici non vincolanti, riferendosi in questo caso anch'egli alla violazione del principio della buona fede<sup>449</sup>.

#### 84. Attività delle Regioni inerenti la pace e i diritti umani.

Esaminando le iniziative dirette della Regione Veneto realizzate negli anni scorsi (in base alla legge regionale n. 55 del 1999), e riguardanti la promozione della cultura dei diritti umani e della pace, si rileva che le priorità sono quasi sempre rivolte alla sensibilizzazione della società civile veneta sulle tematiche in esame. Ciò attraverso: la promozione dell'interculturalità (con particolare riferimento al dialogo fra la comunità veneta e le comunità di immigrati presenti nel territorio veneto); la sensibilizzazione sulla violazione dei diritti umani nelle aree interessate da situazioni di crisi in atto, e in generale nei Paesi in via di sviluppo, con particolare interesse ai bambini e ai giovani; ecc. Fra gli esempi di iniziative regionali dirette si annoverano i corsi di formazione per docenti e dirigenti scolastici, la creazione di sistemi di monitoraggio per i diritti umani con riferimento a diverse aree del mondo (es. America Latina), incontri, dibattiti, tavole rotonde, allestimento di stand e realizzazione di convegni in materia, partecipazione a fiere e manifestazioni.

Come già accennato in precedenza, non è tuttavia preclusa alle Regioni l'utilizzazione dello strumento dell'intesa con Enti territoriali di Stati esteri per diffondere una cultura di pace e propugnare la tutela dei diritti umani in quei Paesi.

---

<sup>448</sup> *Ibidem*.

<sup>449</sup> Paolo Picone, *L'applicazione in via provvisoria...*, cit., nota 373, p. 218.

Le conclusioni sopra esposte riguardanti la riconducibilità delle intese in materia di cooperazione allo sviluppo alla categoria degli accordi giuridicamente non vincolanti (o degli accordi giuridici non vincolanti), o a quella degli accordi internazionali (vincolanti), ovvero a quella delle mere dichiarazioni di intenti, prive in ogni caso di rilievo giuridico, sono estendibili anche alle intese (eventualmente) concluse dalle Regioni in materia di promozione della cultura di pace e dei diritti umani. Lo stesso si può sostenere per ciò che concerne le conseguenze giuridiche di queste intese ed in particolare quelle derivanti dal loro inadempimento. E' chiaro che nel caso in cui una Regione italiana si impegni, ad esempio, a finanziare attività per la promozione della pace e del dialogo interetnico ed interreligioso in aree di crisi o di conflitto, ovvero si impegni a realizzare dei centri culturali rivolti a tal fine, qualora si renda inadempiente l'Ente territoriale estero potrebbe, anzitutto, se l'intesa prevede prestazioni corrispettive, rendersi a propria volta inadempiente. Ed inoltre, al limite, detto Ente territoriale, o il suo Stato di appartenenza (a seconda dell'impostazione accolta), potranno porre in essere ritorsioni ed anche al limite contromisure nei confronti della Regione e/o Repubblica italiana. Si rimanda in proposito alle considerazioni concernenti la sussistenza o meno in capo alle Regioni italiane (ed alle *component units*, in generale) di una limitata soggettività internazionale, ed alle relative conseguenze.

85. Conclusioni sulle conseguenze dell'inadempimento di (accordi e) intese.

Le conseguenze nelle quali le Regioni italiane possono incorrere a seguito della conclusione di intese sono quindi tendenzialmente simili, sia che tali strumenti siano ricondotti, secondo la teoria di Picone, alla categoria degli accordi giuridici non vincolanti, sia che siano configurati come accordi giuridicamente non vincolanti, ma suscettibili in certi casi di concorrere alla produzione di conseguenze giuridiche in virtù del comportamento successivo concludente delle parti e/o del principio di buona fede.

In caso di inadempimento, che non sia marginale o di poco conto, di una delle parti agli impegni assunti, il soggetto leso potrà anzitutto rendersi a propria volta inadempiente, ossia sospendere l'esecuzione di quelle prestazioni che avrebbe dovuto compiere in base all'accordo. E ciò non a scopo, almeno principalmente, punitivo, ma per esercitare la dovuta pressione sul responsabile per il ritorno al rispetto del patto. E' stato sostenuto in dottrina che solo se la sospensione riguarda obblighi in rapporto sinallagmatico con il diritto violato si rientrerebbe rigorosamente parlando nell'ambito di operatività del principio *inadimplenti non est adimplendum*. Se vengono al contrario sospesi diritti inerenti a parti separate dell'accordo, ossia non legate al diritto violato dal sinallagma, il principio citato finirebbe col confondersi con il più generale principio di autotutela<sup>450</sup>.

---

<sup>450</sup> Laura Forlati Picchio, *La sanzione...*, cit., pp. 81-83.

E' sempre stata considerata norma di diritto consuetudinario quella che consente ad una parte di sciogliersi da un trattato, o di sospenderne l'applicazione, in conseguenza di una violazione sostanziale dello stesso ad opera di un'altra parte<sup>451</sup>. Tale regola, che viene espressa nella locuzione latina *inadimplenti non est adimplendum*, è stata codificata dall'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, che prevede, al comma I, che "una violazione sostanziale di un trattato bilaterale ad opera di una delle parti legittima l'altra ad invocare la violazione come motivo di estinzione del trattato o di sospensione totale o parziale della sua applicazione". Il comma III del medesimo articolo specifica che "per violazione sostanziale di un trattato si intende: a) un ripudio del trattato non autorizzato dalla presente Convenzione, oppure b) la violazione di una disposizione essenziale per il raggiungimento dell'oggetto e dello scopo del trattato". Sia la sospensione che la risoluzione di un trattato hanno dunque per presupposto una violazione sostanziale (*material breach*) dello stesso, che si presume sia più grave nel caso in cui venga invocata la risoluzione; vi è concordanza in dottrina sul fatto che quest'ultima non operi automaticamente.

Sospensione e risoluzione per inadempimento sono sanzioni basate sul diritto dei trattati, che trovano fondamento giuridico nel sinallagma, e come tali fanno parte del regime giuridico di tutti gli accordi internazionali.

Si discute se dette sanzioni abbiano una particolare autonomia nell'ambito della categoria generale delle sanzioni di diritto internazionale. Come è stato sottolineato in dottrina, è tipico ed esclusivo delle sanzioni basate sul principio *inadimplenti non est adimplendum* l'effetto giuridico consistente in una liberazione, temporanea o definitiva, della parte lesa dagli obblighi derivanti dall'accordo violato, e consistente dunque in un alleggerimento della posizione giuridica di quest'ultima<sup>452</sup>. Certo la medesima può ricorrere anche a sanzioni differenti, come la sospensione, a titolo di rappresaglia, dell'esecuzione di un trattato diverso da quello violato, o di norme consuetudinarie, ma l'effetto liberatorio cui si accennava connota unicamente la sospensione e la risoluzione, come sanzioni tipiche fondate sul principio *inadimplenti non est adimplendum*.

Il soggetto che subisce l'inadempimento sarà indotto a ricorrere alla sospensione dell'esecuzione delle proprie obbligazioni qualora conservi ancora l'interesse ad ottenere un esatto adempimento dalla controparte nei confronti della quale, per di più, la sospensione può rappresentare una pressione per ritornare all'osservanza dell'accordo.

Come già accennato, l'art. 60 della Convenzione di Vienna restringe il potere, in capo alla parte lesa, di ricorrere alla sospensione ed alla risoluzione dell'accordo per inadempimento alle sole ipotesi di violazioni di particolare gravità. Diamo ora per presupposto (come già visto) che non esistano in diritto internazionale accordi non sinallagmatici e che tuttavia, nell'ambito di uno stesso accordo, possano esservi parti legate da un vincolo di interdipendenza con quelle violate, e parti invece non

---

<sup>451</sup> Tullio Treves, *Diritto internazionale*, cit., p. 425.

<sup>452</sup> Alessandra Pietrobon, *Il sinallagma negli accordi internazionali*, cit., pp. 317-318.

legate alle medesime dal sinallagma. Tutto ciò premesso, nel caso di un inadempimento minore, il contraente leso potrà rispondere con il medesimo comportamento sospendendo l'applicazione della norma corrispondente a quella violata, ma non potrà pretendere la sospensione a tempo indeterminato di tutti gli obblighi derivanti dal trattato o, a maggior ragione, la liberazione definitiva dagli stessi. In altre parole, "l'efficacia del trattato violato non viene messa in discussione dalle misure di reazione ad inadempimenti minori; l'effetto di queste misure è di ristabilire l'equilibrio sinallagmatico, senza toccare il vincolo giuridico originario: il cui mantenimento costituisce, anzi, limite alla liceità delle stesse misure. Il non adempimento come risposta ad un inadempimento minore dovrà essere una sorta di risposta "punto per punto" all'inadempimento subito e, quindi, essere strettamente commisurato al medesimo per quanto riguarda la gravità e riguardare specificamente l'obbligo corrispettivo a quello violato"<sup>453</sup>

In ogni modo questa sarà presumibilmente la reazione all'inadempimento di un'intesa che abbia creato diritti ed obblighi sul piano internazionale: il soggetto leso sarà indotto probabilmente in primo luogo a sospendere i rapporti in relazione di reciprocità e di scambio con quelli violati; poi, allorché la controparte persista nell'inadempimento, è plausibile che vengano sospesi anche i rapporti non legati dal sinallagma, e si potrà arrivare fino alla risoluzione dell'accordo per inadempimento. Verrebbe così compromessa o quanto meno gravemente ostacolata ogni possibilità di futura collaborazione. Come è stato sostenuto in dottrina, la sospensione dell'adempimento di disposizioni di un trattato, non legate dal sinallagma con le disposizioni violate dalla controparte, non rientrerebbe nell'ambito di applicazione del principio *inadimplenti non est adimplendum* ma del principio più generale di autotutela (al quale sono riconducibili la rappresaglia e la legittima difesa). La parte lesa può quindi porre in essere anche contromisure, che potranno consistere, in primo luogo, nella sospensione (o risoluzione) delle parti del trattato separabili da quella violata e, successivamente (almeno sul piano logico) anche di un qualsivoglia altro obbligo pattizio.

In caso di inadempimento di obblighi specifici e determinati che siano contenuti in un'intesa o accordo operativo (immediatamente vincolante dal punto di vista giuridico), qualora vengano causati danni apprezzabili al soggetto leso, questo, sia esso una Regione italiana o un Ente omologo di uno Stato estero, oltre a sospendere l'esecuzione del patto, può ricorrere rispettivamente agli organi centrali della Repubblica italiana o dello Stato di appartenenza, per indurli o quanto meno sollecitarli ad intervenire sul piano internazionale, anche con ritorsioni o contromisure, nei confronti dello Stato della *component unit* inadempiente. Tali conclusioni valgono anche nel caso di inadempimento di un accordo considerato dalle parti al momento della sua conclusione giuridicamente non vincolante ma che, inserendosi poi in una fattispecie più ampia, abbia concorso alla produzione di conseguenze giuridiche nei modi cui si è già accennato sopra (ossia, o tramite l'applicazione del principio della

---

<sup>453</sup> Ivi, pp. 356-357.

buona fede o, meglio, concependo la successiva esecuzione come conclusione dell'accordo per fatti concludenti).

In ogni modo, in termini generali, a mio avviso, la responsabilità internazionale dello Stato complessivamente considerato per il fatto illecito (inadempimento) di una sua *component unit*, o meglio commesso da detto Stato attraverso una sua *component unit*, sorgerà allorché questa persista nell'inadempimento e risulti definitivamente preclusa agli organi centrali (dello Stato-persona), o ad altri organi dell'ordinamento nazionale, la possibilità di intervenire per realizzare il risultato (o la condotta) contemplato dalle norme internazionali poste dall'intesa. In pratica ciò si verificherà, ad esempio, quando l'ordinamento nazionale non preveda la titolarità, in genere in capo agli organi centrali, di effettivi poteri di blocco, e soprattutto sostitutivi, nei confronti dell'attività delle *component units*, o quando detti poteri, pur esistenti, non possano più essere esercitati (ad esempio per decorso dei termini), ovvero appaia chiaramente che gli organi competenti non intendano esercitarli.

Si consideri, a mero titolo di esempio, il Protocollo di intesa fra la Regione Veneto e la Città di Qingdao (Repubblica Popolare Cinese), sottoscritto a Venezia il 4 marzo 2005, che può essere ricondotto alla figura dell'accordo-quadro nel senso visto. Le parti infatti si impegnano genericamente a sostenere e a promuovere iniziative volte a favorire la collaborazione in diversi ambiti: ricerca scientifica, turismo, formazione professionale, ecc.; dichiarano espressamente che le iniziative per l'applicazione del protocollo in esame, nonché le condizioni di realizzazione delle azioni comuni, verranno definite di comune intesa. Inoltre, le parti si impegnano a favorire le condizioni per organizzare, "ciascuna nel proprio territorio, periodiche mostre e fiere per la promozione reciproca e la pubblicità di beni e servizi prodotti nei rispettivi territori" (in sintesi, attività promozionali). E' poi previsto espressamente che "i costi della partecipazione (stand e servizi connessi) sono a carico degli organizzatori, mentre restano a carico degli espositori i costi relativi al viaggio e al loro soggiorno, nonché al trasporto delle merci".

Di fronte ad un rifiuto di una delle parti di dare seguito ed esecuzione alla collaborazione concordata nell'intesa-quadro la controparte potrà in primo luogo rendersi a propria volta inadempiente, e tutto potrebbe fermarsi lì con il blocco di ogni iniziativa e delle trattative. La stessa controparte potrebbe anche al limite sospendere l'applicazione di un'altra intesa che sia in ipotesi in vigore tra le parti. Se invece le parti abbiano iniziato di comune accordo, come previsto dall'intesa-quadro, l'esecuzione di prestazioni concrete, e detta esecuzione possa essere interpretata come intesa conclusa per fatti concludenti (ovvero, e i risultati sul piano giuridico sono gli stessi, se le parti abbiano sottoscritto formalmente una seconda intesa operativa ed iniziato a dare esecuzione alla stessa), qualora una delle parti si renda inadempiente (ad esempio, dopo aver inviato alcuni prodotti per l'esibizione negli stand predisposti a tal fine dalla controparte, non inviando i prodotti rimanenti), secondo le regole generali in materia di conseguenze dell'illecito, detta parte responsabile sarà tenuta a cancellarne tutte le conseguenze, ossia a

ripristinare la situazione che esisteva prima della commissione dell'illecito. Qualora la restituzione in forma specifica non sia (in tutto o in parte) possibile, l'autore dell'illecito sarà tenuto ad una riparazione per equivalente, ossia ad un risarcimento monetario.

Di fronte ad un inadempimento la parte lesa, oltre a rendersi a propria volta inadempiente e a sospendere eventuali altri obblighi cui essa sia tenuta (ad esempio in virtù di un'altra intesa) nei confronti della *component unit* responsabile, potrà ricorrere al suo Stato di appartenenza perché eserciti pressioni nei confronti dello Stato della *component unit* inadempiente affinché la induca ad adempiere e/o a risarcire il danno prodotto. Nel caso in cui detta *component unit* persista nell'inadempimento e gli organi centrali non siano intervenuti, ad esempio tramite l'esercizio di poteri sostitutivi, per eliminare le conseguenze dell'illecito, l'ente territoriale leso o, meglio, il suo Stato di appartenenza, potranno porre in essere contromisure contro il Paese della *component unit* inadempiente, che potranno colpire anche quest'ultima. Secondo la teoria da noi accolta, l'ente politico-territoriale che, a fronte di un inadempimento di un'intesa da parte di un ente omologo straniero, si renda a sua volta inadempiente, o anche sospenda l'esecuzione di eventuali obblighi cui fosse tenuto con la medesima controparte in base ad una diversa intesa, agisce sempre in base al diritto delle genti come organo dello Stato complessivamente considerato della cui compagine faccia parte. In ultima analisi, sul piano del diritto internazionale appariranno, come destinatari dei diritti e degli obblighi derivanti da un'intesa, o come titolari del potere di porre in essere contromisure in caso di inadempimento della stessa, non le singole *component units* ma i loro Paesi di appartenenza in quanto soggetti di diritto internazionale.

86. Attività di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale delle Regioni: attività dirette e attività a contributo.

Le attività di cooperazione allo sviluppo delle Regioni si distinguono in: attività dirette regionali; attività a contributo regionale.

Consideriamo le attività dirette regionali. Spesso l'attività di cooperazione allo sviluppo che coinvolga una Regione italiana ed un Ente, in genere omologo, di uno Stato estero beneficiario, è preceduta dalla sottoscrizione con detto Ente di un'intesa che stabilisca il quadro generale, i settori e le modalità di intervento, ecc. All'intesa-quadro in genere fa seguito una ulteriore intesa operativa ed esecutiva, che potrà essere conclusa anche per fatti concludenti.

Non è tuttavia detto che lo svolgimento di attività dirette regionali di cooperazione allo sviluppo sia sempre preceduto e disciplinato da un'intesa; anzi molte volte iniziative e progetti regionali prescindono dalla sottoscrizione di detto strumento. Tutte le iniziative devono però passare, almeno nel caso della Regione Veneto, attraverso il programma regionale triennale, e soprattutto quello annuale, che devono essere comunicati al Ministero degli affari esteri (ciò è previsto anche dalla legge regionale n. 55/1999). E' sottinteso, anche se non previsto

esplicitamente, il fatto che tale comunicazione sia volta a consentire al Governo il dovuto controllo circa la compatibilità dei progetti regionali, fra l'altro, con gli indirizzi di politica estera della Repubblica italiana; in caso di accertata incompatibilità con detti indirizzi il Governo potrebbe non approvare il piano, chiederne il riesame o chiedere di apportarvi delle modifiche. Qualora il Governo non abbia da eccepire alcunché, si deve presumere un suo assenso tacito allo svolgimento da parte della Regione di quelle iniziative dirette espressamente indicate nel piano annuale. La Regione quindi verrebbe implicitamente autorizzata a realizzare attività di cooperazione allo sviluppo e si troverebbe, dal punto di vista del diritto interno, in una posizione simile a quella conseguente alla sottoscrizione di una intesa.

Anche dal punto di vista del diritto internazionale non si può escludere che in certi casi la Regione operi come organo competente a stipulare della Repubblica italiana, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di eventuale responsabilità. Un'obiezione a tali conclusioni potrebbe essere avanzata considerato che spesso, quando ovviamente non vi sia stata la sottoscrizione formale di un'intesa, i contatti vengono stabiliti dai rappresentanti della Regione non con entità politico-territoriali di diritto pubblico dei Paesi in via di sviluppo ma con comunità, enti o associazioni locali di vario tipo, che o rimangono confinate nell'ambito del diritto privato, o il cui status giuridico sia difficile da determinare. Se tuttavia ci si riporta alla nozione di soggetto di diritto internazionale come entità di fatto, suscettibile di assorbire, oltre a tutti gli enti di natura pubblicistica, anche strutture private, nei casi in cui queste possano essere considerate come organi di fatto dello Stato complessivamente considerato, il caso in esame non è in fondo differente da quello della conclusione (in modo formale, con la sottoscrizione di un apposito strumento scritto, in base al procedimento della legge n. 131 del 2003) di un'intesa con enti territoriali di Stati esteri.

Affinché una comunità locale, un'associazione di tribù locali (che potrebbe anche basarsi su norme consuetudinarie non scritte), una organizzazione non governativa, un sindacato, ecc., possano essere considerati organi di fatto di un Paese in via di sviluppo, è tuttavia necessario che essi costituiscano emanazione, *longa manus* dello Stato, ossia che vengano da questo istruiti, controllati, condizionati. Questo può accadere, ad esempio, quando vengano esercitate da un organismo funzioni pubbliche, esplicitamente o implicitamente autorizzate, che non sia inserito formalmente nell'organizzazione di diritto pubblico dello Stato<sup>454</sup>. La giustificazione dell'attribuzione di tali attività allo Stato deriva dalla partecipazione di tali organismi alla funzione di governo, intesa in senso lato<sup>455</sup>, e quindi dall'appartenenza effettiva all'organizzazione complessiva dello Stato come soggetto di diritto internazionale<sup>456</sup>.

---

<sup>454</sup> Si vedano in proposito: Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 365; Attila Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2003, p. 255.

<sup>455</sup> Luigi Fumagalli, "Illecito e responsabilità", in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 242.

<sup>456</sup> Andrea Gioia, *Manuale breve di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 370.

Interventi di solidarietà internazionale sono previsti dalla legge n. 55 del 1999 della Regione Veneto e da leggi di altre Regioni. Consistono nelle attività di aiuto umanitario nei confronti delle popolazioni di Paesi europei ed extraeuropei colpite da eventi di particolare gravità conseguenti a conflitti armati o calamità naturali, al fine di fronteggiare situazioni straordinarie di denutrizione, carenti condizioni igienico-sanitarie, disagio sociale e distruzione del patrimonio ambientale e artistico. I criteri generali di effettuazione degli interventi sono inseriti nel programma triennale e nei piani annuali, e dunque comunicati al Governo. In tali documenti non è ovviamente indicato, dato il carattere straordinario degli interventi, quali siano le singole iniziative concrete da realizzarsi.

Anche in questo campo gli interventi possono essere o a iniziativa diretta regionale, o a contributo regionale.

Consideriamo le iniziative regionali dirette. L'iniziativa parte dalla Regione, viene attuata tramite soggetti esecutori, che possono essere enti pubblici o privati regionali o comunque italiani, come ad es. Unità sanitarie locali, Comuni, Camere di commercio, ecc., ed anche enti dei Paesi destinatari degli interventi (ad es. un ospedale, una comunità locale, ecc.).

Si presume che per le attività di solidarietà internazionale, dato il carattere straordinario e in genere di emergenza, non vi sia una previa intesa, conclusa ex art. 6 della legge n. 131 del 2003, che stabilisca il quadro generale degli interventi da effettuare. Non si può tuttavia escludere a priori che si possa in certi casi, ove ad es. la situazione di emergenza sia endemica o si protragga a lungo nel tempo, ricorrere allo strumento dell'intesa. La Regione Veneto non ha comunque mai concluso intese a tal fine.

Beneficiari degli interventi possono essere enti pubblici o privati, comunità locali, associazioni, ecc.

Dal punto di vista del diritto internazionale non vi è motivo di escludere che la Regione possa operare come organo della Repubblica italiana e, specie quando si tratti di eseguire prestazioni concrete e specifiche (come è tipico di questi interventi), vi si può ravvisare la conclusione di un'intesa per fatti concludenti, con tutto ciò che ne può conseguire in caso di inadempimento in termini di responsabilità. Anche l'ente pubblico o privato, ovvero l'associazione o comunità locale destinataria dell'intervento, può considerarsi organo, in base al diritto pubblico o *de facto*, del soggetto di diritto internazionale cui appartiene. Circa la possibilità che un ente privato, un'associazione, un sindacato, ecc., possano essere considerati organi di fatto, si rimanda a quanto esposto sopra.

Consideriamo ora le iniziative che sono promosse e realizzate da enti pubblici o privati con contributo (parziale) regionale. Dal punto di vista del diritto internazionale, nel caso di interventi realizzati da un ente privato non si può sostenere che questo faccia parte dell'organizzazione in cui consiste la Repubblica italiana come soggetto di diritto internazionale. L'ente privato non sarà dunque organo di quest'ultima, a parte ipotetici casi limite ove venga acquisito in fatto dallo Stato come



tale. La partecipazione all'esercizio del potere di governo in senso lato, che contraddistingue la qualità di organo, deve infatti trovare, almeno nell'ipotesi normale, il suo fondamento nell'ordinamento giuridico statale o in un ordinamento da questo derivato<sup>457</sup>. La Repubblica italiana non potrà dunque, sempre nell'ipotesi normale, essere chiamata a rispondere dell'attività di un ente privato.

Quanto alle iniziative a contributo regionale, promosse e realizzate ad opera di enti pubblici italiani, si può sostenere che questi ultimi, dal punto di vista del diritto internazionale, a seguito di un'indagine che può essere eseguita solo nei singoli casi concreti, agiscano: a) come organi decentrati della Repubblica italiana, sia pure in casi limite; ovvero, come più spesso accadrà, b) come persone giuridiche di diritto privato, le cui attività siano in ogni caso insuscettibili di coinvolgere la responsabilità della Repubblica italiana.

Con riguardo al punto a) si ricorda, ancora una volta, che la condotta di qualsiasi organo statale viene considerata come propria dello Stato come soggetto di diritto internazionale, sia che tale organo eserciti funzioni legislative, esecutive o giudiziarie, e quale che sia la posizione – centrale o periferica – che esso abbia nell'organizzazione dello Stato. Si veda in proposito il caso ELSI (sentenza della Corte internazionale di giustizia del 20.7.1989, Stati Uniti contro Italia), con riferimento al fatto che nella controversia non si mise mai in dubbio che l'atto del sindaco di Palermo, che aveva dato origine alla controversia stessa, fosse attribuibile all'Italia.

In ogni modo, affinché uno strumento possa essere considerato un accordo di diritto internazionale è necessario che quello sia attribuibile a soggetti di detto ordinamento, siano essi Stati, organizzazioni o altri enti cui spetti tale qualifica. Così gli "accordi" conclusi fra enti o persone private, fisiche o giuridiche, di diversa nazionalità (che potrebbero essere, ad esempio, due associazioni od organizzazioni non governative, di Paesi differenti, che concordino la realizzazione di iniziative di cooperazione allo sviluppo, sia pur eventualmente finanziate da enti pubblici) non sono ovviamente accordi internazionali. Non sono tali nemmeno gli "accordi" conclusi da uno Stato direttamente, o da uno Stato attraverso una sua *component unit*, o comunque una sua autonomia territoriale, con individui, imprese o enti privati stranieri (si consideri, ad esempio, il caso di una Regione, di una Provincia o di un Comune italiano che concordi lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo con un'impresa, associazione, organizzazione non governativa, ente privato, ecc., di diversa nazionalità)<sup>458</sup>.

Si consideri anche che una Regione italiana può, tramite un'intesa che preveda clausole più o meno generali, accordarsi con una *component unit* estera di delegare, per la predisposizione del progetto attuativo delle

---

<sup>457</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 13.

<sup>458</sup> Si vedano in proposito: Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 43, il quale, ad esempio, precisa che "gli accordi di concessione tra uno Stato ed una società straniera sono radicati nell'ordinamento interno dello Stato concedente, quantunque il contratto possa richiamare norme di ordinamenti stranieri o addirittura principi desunti dall'ordinamento internazionale"; Girolamo Strozzi, *Il diritto dei trattati*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 6-8.

iniziative solo abbozzate genericamente nell'intesa, ed anche per la loro realizzazione pratica, enti pubblici o anche privati dei rispettivi Paesi. Così nel Protocollo di intesa tra la Regione Veneto e la Provincia di Sofala (Repubblica del Mozambico), sottoscritto a Venezia il 20 settembre 2005, sostanzialmente, come già visto in precedenza, riconducibile alla figura dell'accordo-quadro, le parti stabiliscono che saranno l'Azienda Ospedaliera di Padova e il CUAMM (associazione non governativa Collegio Universitario Aspiranti e Medici Missionari), per conto della Regione Veneto, e l'Ospedale Centrale di Beira, per conto della Provincia di Sofala, che formuleranno congiuntamente un progetto attuativo del protocollo in esame e ne cureranno la realizzazione. Le parti si sono anche impegnate espressamente a coinvolgere il CUAMM quale loro interlocutore in loco nell'attuazione del protocollo d'intesa. L'intesa-quadro rinvia dunque ad un successivo accordo tra le parti, che potrebbe essere considerato a sua volta una intesa operativa, ma questa, anziché essere conclusa direttamente fra le parti, sarà conclusa, magari in modo informale o comunque per fatti concludenti, da enti pubblici o anche privati delegati dalle parti stesse.

### SEZIONE TERZA

#### IL RICORSO DELLE REGIONI ALLO STRUMENTO CONTRATTUALE

Sommario: – 87. Accordi internazionali e contratti con particolare riferimento alle Regioni italiane. – 88. Regioni italiane e modelli di contratto e di accordo di cui alla convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera. – 89. Costituzione di associazioni di diritto privato o di altri organismi con personalità giuridica. – 90. Contratti di fornitura o di prestazione di servizi tra *component units* di Stati differenti. – 91. I problemi inerenti alla legge applicabile ai contratti fra *component units*. – 92. Esclusione della natura contrattuale di accordi e intese ex art. 117 Cost. – 93. Contratti fra *component units* di Stati differenti e immunità dalla giurisdizione civile.

87. Accordi internazionali e contratti con particolare riferimento alle Regioni italiane.

Gli Stati sono liberi di manifestare nei rapporti reciproci una volontà impegnativa sottoposta alla legge interna di uno di essi o di un terzo Paese, o anche ad una normativa non statale (quale potrebbe essere la *lex mercatoria*), anziché al diritto internazionale. In questo caso non agiscono però come soggetti di diritto internazionale ma come persone giuridiche di diritto interno. Gli accordi conclusi dagli Stati in tale veste non sono trattati ma contratti, soggetti alle norme di diritto internazionale privato. Una stessa prestazione può costituire l'oggetto sia di un trattato,

al quale si applicherà il diritto internazionale, che di un contratto, al quale si applicherà in genere il diritto interno di una delle parti. Così, ad esempio, una operazione economica concernente l'acquisto o la presa in locazione di un immobile, la contrazione di un prestito, o la vendita di merci, conclusa dalla Repubblica italiana con la Nigeria, può essere sia un contratto che un trattato, a seconda che le parti abbiano inteso collocarsi o meno sul piano dell'ordinamento internazionale<sup>459</sup>.

Problemi possono sorgere ai fini della qualificazione dell'atto se le parti non hanno specificato a quale ordinamento abbiano inteso riferirsi. In tal caso occorre cercare di desumere l'intenzione delle parti avendo riguardo, oltre che all'oggetto dell'accordo che, come si è detto, non è determinante, anche e soprattutto alle circostanze della sua conclusione. Può anche accadere che la conclusione di uno o più contratti venga effettuata in adempimento di un trattato internazionale, ove questo preveda appunto che le Parti, per regolare una data materia, utilizzino strumenti privatistici, sottoposti al diritto interno<sup>460</sup>.

Allo stesso modo le Regioni italiane, che entrino in contatto con Stati esteri o con entità politico-territoriali di Stati esteri per la realizzazione di attività di cooperazione allo sviluppo (ed anche, almeno in certi casi, per la realizzazione di iniziative volte alla promozione di una cultura di pace e della tutela dei diritti umani in quegli Stati), ove intendano accordarsi con le autorità di detti Paesi devono dunque scegliere gli strumenti giuridici più opportuni, e decidere alla luce di quale ordinamento intendano operare. Se una Regione intende impegnarsi con una *component unit* (Stato membro, Provincia, Voivodato, ecc.) di un Paese emergente a realizzare un progetto o un'opera come, ad esempio, una diga o un edificio pubblico, può scegliere, assieme alla controparte, di disciplinarne i termini e le modalità di esecuzione con un contratto. In questo caso, si ripete, la Regione agisce come persona giuridica interna dell'ordinamento italiano, e non come soggetto di diritto internazionale o organo competente a stipulare della Repubblica italiana, a seconda che si consideri o meno l'Ente territoriale (limitato) soggetto secondo il diritto delle genti.

L'ordinamento italiano consente, fra l'altro, agli Enti pubblici territoriali di instaurare, per il raggiungimento dei loro obiettivi, rapporti di diritto privato avvalendosi dei suoi istituti<sup>461</sup>. E' pacifico che gli Enti pubblici territoriali godano di una generale capacità di diritto privato, e dunque di piena autonomia negoziale, come portato della loro personalità giuridica. E' stato dunque sostenuto che essi sono abilitati, in generale, a divenire titolari di qualsiasi situazione giuridica di diritto privato, con la conseguenza che eventuali limitazioni della loro capacità, in quanto

---

<sup>459</sup> Si vedano a proposito: Lord Mc Nair, *The Law of Treaties*, Oxford, 1961, p. 4; Paul Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*, Pinter Publisher – London and New York, 1989, pp. 26-27; Giorgio Gaja, voce "Trattati internazionali", in *Dig. Discipl. Pubbl.*, 1999, vol. XV, pp. 347 ss.

<sup>460</sup> Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, 2000, pp. 24 ss.

<sup>461</sup> Si veda in proposito, per tutti: Giuseppe Pericu, "L'attività consensuale dell'Amministrazione pubblica", in AAVV, *Diritto amministrativo*, II, Monduzzi Editore, Bologna, 1993, pp. 1612 ss.

eccezionali, devono essere espressamente previste<sup>462</sup>. Tale affermazione è tutto sommato condivisibile, con la precisazione che l'attività delle persone giuridiche, e in primo luogo di quelle pubbliche, non è in effetti totalmente libera, in quanto condizionata dai fini istituzionali dell'Ente (che va considerato appunto come "Ente strumentale"), e funzionale al raggiungimento degli stessi.

Non vi è motivo allora di escludere che detti Enti possano allo stesso modo stipulare con Enti, omologhi o non, di altri Stati (o anche con soggetti privati) contratti che, concernendo rapporti privatistici aventi caratteri di estraneità, siano sottoposti alle norme di diritto internazionale privato. E' ovvio che le attività inerenti al processo formativo della volontà dell'Ente pubblico rimangono regolate dalla legge interna – e precisamente dal diritto pubblico - di ciascuna parte contraente<sup>463</sup>.

Quando gli Enti pubblici territoriali italiani regolano con un contratto un determinato rapporto, presumibilmente di carattere patrimoniale, con omologhi Enti esteri, essi non agiscono sul piano del diritto internazionale e non sono soggetti alla procedura prevista dalla legge n. 131 del 2003 riguardo alla conclusione delle intese, né entra in gioco il loro *treaty-making power*. Nel caso di inadempimento, da parte dell'Ente pubblico, agli obblighi derivanti dal contratto, non può dunque sorgere la responsabilità sul piano internazionale della Repubblica italiana.

L'opzione contrattuale, si ripete, implica che una delle parti accetti di sottoporsi alla legislazione dell'altra, o eventualmente di un terzo Paese, o anche ad una legge non statale. E', con riguardo al primo caso, difficile che una Regione italiana accetti di sottoporsi alla legislazione di un Paese emergente. Arduo è anche pensare che la disciplina inerente alla realizzazione di un progetto in un Paese in via di sviluppo venga sottoposta alla legge italiana. Non è insomma facile che una delle parti acconsenta ad assoggettarsi all'ordinamento dell'altra<sup>464</sup>.

L'opzione contrattuale è stata presa in considerazione dalla Convenzione quadro di Madrid del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera del 1980, che ha previsto in allegato vari modelli di contratti, oltre che di accordi, – ovviamente suscettibili di venire modificati per essere adattati alle diverse circostanze - che gli Enti pubblici territoriali, appartenenti a Paesi limitrofi o confinanti, possono tra loro concludere<sup>465</sup>.

Il fatto che la Convenzione citata riguardi espressamente, e unicamente, la cooperazione transfrontaliera, non impedisce di fare riferimento agli schemi di contratto da essa previsti, in quanto modelli

---

<sup>462</sup> Si veda in proposito: Marco Frigessi di Rattalma, "Il ruolo del contratto nei rapporti tra enti pubblici territoriali appartenenti a Stati diversi", Estratto da: IRER, *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Franco Angeli, 1995, p. 99.

<sup>463</sup> Luigi Condorelli, "Un diritto internazionale privato per i rapporti tra enti pubblici territoriali di Stati diversi?", in *Collisio legum, Studi di diritto internazionale privato per Gerardo Broggin*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 121.

<sup>464</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 85.

<sup>465</sup> L'art. 3 della Convenzione citata prevede infatti che "...le Parti contraenti... potranno, se lo riterranno necessario, prendere in considerazione i modelli di accordi interstatali, bilaterali o plurilaterali messi a punto in seno al Consiglio d'Europa e destinati ad agevolare la cooperazione tra le collettività e le autorità territoriali... Questi modelli e schemi di accordi, di statuti e di contratti, essendo di natura indicativa, non hanno valore contrattuale".

che si possono prestare ad essere utilizzati, con le dovute modifiche, anche per la redazione di contratti volti a regolare attività di cooperazione allo sviluppo, ecc., delle Regioni italiane. Allo stesso modo è, ai nostri fini, irrilevante che la Convenzione preveda sia schemi di contratto (*contract*), che di accordo (*agreement*). Sia gli schemi di contratto che quelli di accordo, a prescindere dalle differenze che possono sussistere fra gli stessi, possono essere utilizzati, *mutatis mutandis*, come modelli per la redazione di contratti da concludersi fra *component units* di Stati differenti.

Dal punto di vista teorico vi sono almeno due modelli generali cui ricondurre l'attività contrattuale fra *component units* di Stati diversi: a) l'attività contrattuale senza copertura; b) l'attività contrattuale nel quadro di un accordo internazionale di copertura. a) L'attività contrattuale senza copertura è caratterizzata dalla mancanza di un accordo interstatale che preveda i casi, le forme, le condizioni, ecc., del ricorso allo strumento contrattuale da parte degli Enti territoriali. Questi, nell'ambito delle competenze loro attribuite (intese, nel caso delle Regioni italiane quali enti esponenziali delle loro comunità, in modo estremamente ampio e flessibile), possono regolare, fra l'altro, attività di cooperazione (anche allo sviluppo) con Enti omologhi (o non) di Stati esteri, che saranno disciplinate dalle norme dell'ordinamento scelto dalle parti o individuato in base al diritto internazionale privato. L'oggetto della cooperazione può essere il più vario, e può coinvolgere sia il diritto privato che pubblico. Le parti possono, ad esempio, costituire società di capitali, associazioni di diritto privato, gruppi di concertazione, o concludere contratti di fornitura, di prestazione di servizi, ecc. La creazione di strutture comuni può comunque realizzarsi solo utilizzando gli strumenti giuridici che gli ordinamenti interni prevedono: così, ad esempio, un'associazione di diritto privato fra una Regione italiana ed un Ente omologo straniero, costituita e con sede in Italia, se sottoposta (come presumibilmente sarà) alla legge italiana, sarà soggetta alle norme di cui agli articoli 11 ss. del codice civile. b) L'attività contrattuale nel quadro di un accordo internazionale di copertura fra gli Stati di appartenenza delle *component units*: detto accordo prevede in genere le condizioni, i casi, le forme ed i limiti della futura cooperazione, e può rendersi necessario il ricorso ad esso, ad esempio, per autorizzare, ovviamente tramite l'adattamento del diritto interno, quegli Enti territoriali ai quali non sia riconosciuto in base al diritto interno stesso il potere di concludere contratti, di diritto privato o di diritto pubblico, con Enti di Stati esteri. L'accordo di copertura rinvia quindi a questi successivi contratti per la regolamentazione di quegli aspetti più specifici di cui non detta senz'altro la disciplina<sup>466</sup>.

---

<sup>466</sup> Si riferisce, per descrivere lo svolgimento di attività di cooperazione transfrontaliera, ai due modelli della cooperazione con o senza copertura di un accordo interstatale, Marco Pertile, "il GECT: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?", in *Dir. comm. int.*, 2005, pp. 117 ss. L'Autore citato prende in esame le proposte di regolamento della Commissione dell'Unione europea finalizzate alla previsione di un modello di struttura comune (il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GETC)), per la gestione della cooperazione territoriale, con o senza finanziamento comunitario. Interessante è il fatto che il ricorso al GETC, oltre ad essere facoltativo, deve

88. Regioni italiane e modelli di contratto e di accordo di cui alla Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera.

Fra i modelli di contratto e di accordo da concludersi tra collettività locali, previsti dalla Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera, rivestono particolare interesse, ai nostri fini, i seguenti: lo schema di accordo per la creazione di un gruppo di concertazione tra autorità locali (2.1); lo schema di accordo per la creazione di associazioni transfrontaliere di diritto privato (2.3); lo schema di contratto di fornitura o di prestazione di servizi tra collettività locali transfrontaliere, del tipo di diritto privato (2.4), e del tipo di diritto pubblico (2.5); il modello di accordo fra autorità locali e regionali per lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera in materia di protezione civile e reciproco aiuto in caso di calamità in aree di frontiera (2.12); il modello di accordo di costituzione di un organismo di cooperazione transfrontaliera avente personalità giuridica (2.16).

Gli Stati di appartenenza delle *component units* possono concludere un trattato bilaterale di copertura che, anche ove non indispensabile (come nel caso italiano), potrebbe precisare il quadro generale e comunque le condizioni in base alle quali gli Enti territoriali possano ricorrere, per regolare lo svolgimento di determinate attività, allo strumento contrattuale. Dalla conclusione di detto trattato e dal relativo adattamento degli ordinamenti interni potrebbero derivare una serie di conseguenze sul piano di questi ultimi come, ad esempio: la legittimazione delle collettività territoriali di uno Stato a cooperare con omologhi Enti esteri, qualora tale possibilità non sia già prevista dalla normativa di tale Stato; la fissazione dei casi e delle forme degli eventuali interventi da parte di autorità di tutela, di sorveglianza e di controllo; la modifica di quelle norme giuridiche interne che siano di ostacolo alla cooperazione tra *component units* di Stati differenti; ecc.

Si rileva in proposito che le Regioni italiane, qualora intendano regolare contrattualmente, fra l'altro, con Enti omologhi di Stati esteri, transazioni di natura commerciale, forniture di beni o di servizi, attività promozionali o anche, a mio avviso, attività di cooperazione allo sviluppo, non necessitano di essere previamente autorizzate a tal fine da un trattato bilaterale di copertura. Ciò in quanto, come già visto, le Regioni italiane sono dotate, quali persone giuridiche pubbliche, di piena autonomia negoziale, che può esplicarsi anche nei confronti di controparti estere. Quanto alle iniziative di cooperazione allo sviluppo, ecc., che siano realizzate tramite lo strumento contrattuale, si richiamano le stesse osservazioni presentate con riguardo alle attività internazionali e di rilievo internazionale delle Regioni, e cioè il fatto della loro natura di enti esponenziali delle proprie collettività, i cui interessi sono suscettibili di travalicare gli angusti limiti del territorio dell'Ente.

---

avvenire nel rispetto del diritto costituzionale di ciascuno Stato membro, e che le parti (che possono essere Stati membri, Enti regionali e locali o altri organismi pubblici locali), ai fini dell'individuazione del diritto applicabile, devono indicare l'ordinamento di uno degli Stati membri coinvolti; la giurisdizione seguirà la scelta di quell'ordinamento.

89. Costituzione di associazioni di diritto privato o di altri organismi con personalità giuridica.

Le parti, al fine di creare una luogo di concertazione, consultazione, scambio di informazioni, ecc., potrebbero costituire un'associazione di diritto privato, come previsto dallo schema 2.3 dell'Allegato alla Convenzione di Madrid. In questo schema in via preliminare si presume che l'Ente territoriale di uno Stato possa partecipare ad una associazione di diritto privato di un altro Stato, secondo le stesse norme ed alle stesse condizioni che si applicano alla partecipazione di detto Ente ad una associazione di diritto privato del suo Stato. In caso contrario tale possibilità dovrebbe essere prevista da un accordo internazionale interstatale. In ogni modo, le parti possono sempre disporre diversamente. In genere le associazioni di diritto privato sono soggette alla disciplina prevista dalla legge del Paese in cui l'associazione ha la sua sede. Lo statuto dell'associazione dovrebbe specificare, in particolare: i membri fondatori dell'associazione stessa ed eventualmente le condizioni di adesione di nuovi membri; i nomi, la sede e la forma giuridica dell'associazione (facendo riferimento ad una legge nazionale); lo scopo dell'associazione, le condizioni per la realizzazione dei suoi obiettivi ed i mezzi che essa ha a disposizione; gli organi dell'associazione e in particolare le funzioni e le modalità di funzionamento dell'assemblea generale (modalità di rappresentanza e voto); la designazione degli amministratori o dei gerenti e i loro poteri; la designazione della persona o delle persone cui spetta la rappresentanza dell'associazione nei rapporti con i terzi; la portata dell'impegno degli associati nei confronti di terzi; le condizioni per modificare norme statutarie e per lo scioglimento.

Nulla esclude (anzi si auspica) che parti di detta associazione di diritto privato possano essere, oltre alle Regioni italiane e agli omologhi Enti esteri, anche altri organismi pubblici e privati. In questo modo si può estendere la partecipazione all'elaborazione, alla progettazione, oltre ovviamente che all'esecuzione, di iniziative di cooperazione allo sviluppo (ed anche inerenti alla promozione della cultura di pace ed alla tutela dei diritti umani), a realtà della società civile sia italiane che straniere (organizzazioni non governative; associazioni di lavoratori, culturali, economiche, ambientaliste, sportive; sindacati; ecc.), in perfetta linea, fra l'altro, con lo spirito della legge n. 49 del 1987, che ha introdotto appunto la cooperazione decentrata.

Oltre allo schema dell'associazione di diritto privato, e con risultati molto simili, le Regioni italiane, d'intesa con omologhi (o meno) Enti esteri, potrebbero utilizzare, con i dovuti accorgimenti, anche il modello di accordo di costituzione di un organismo di cooperazione transfrontaliera avente personalità giuridica, di cui al punto n. 2.16 dell'allegato alla Convenzione di Madrid. Anche in questo caso, al fine di coinvolgere in iniziative di cooperazione allo sviluppo (o anche inerenti ai diritti umani ed alla cultura di pace), oltre ovviamente alle *component units*, anche realtà della società civile organizzata, è consigliabile ed opportuno prevedere, come possibili partecipanti al costituendo

organismo o gruppo per la cooperazione, anche altre persone giuridiche pubbliche e private. L'organismo potrà essere "di diritto privato" o "di diritto pubblico", e potrà assumere la forma di consorzio, associazione, società commerciale, ecc. Dovrà essere indicata, nell'atto costitutivo o in altro atto successivo, la legge applicabile all'organismo (che sarà presumibilmente quella del Paese di una delle parti), in base alla quale dovrà godere di quel grado di personalità giuridica che si renda necessario per il raggiungimento dei suoi scopi. Questi ultimi possono consistere, oltre che nella promozione e nel coordinamento della cooperazione fra i membri, anche nel finanziamento di iniziative a favore di terzi soggetti, nella gestione di servizi, nella realizzazione di opere di comune interesse o anche di interesse preminente di solo alcune delle parti (che saranno, plausibilmente, quelle dei Paesi in via di sviluppo). Prescindendo in questa sede dalle disposizioni dell'allegato riguardanti l'organizzazione interna dell'organismo (che potrà essere dotato di un'assemblea, di un consiglio e di un presidente), interessanti sono, fra l'altro, le disposizioni di cui agli articoli 31, 35 e 38 sulla legge applicabile: che si tratti di regolare e disciplinare la supervisione degli atti e delle delibere dell'organismo, ovvero la sua gestione contabile, o infine le questioni inerenti ai rapporti con i dipendenti, si fa sempre riferimento alla legge dello Stato nel quale l'organismo ha la sua sede.

90. Contratti di fornitura o di prestazione di servizi tra *component units*

Come già visto, iniziative di cooperazione allo sviluppo, ecc., possono anche essere previste e regolate da un contratto fra *component units*: così nel caso di vendita di beni, di realizzazione di lavori, di fornitura di beni o di prestazioni di servizi, ecc. La Convenzione di Madrid prevede in proposito due schemi di contratto di fornitura o prestazione di servizi tra collettività locali, e cioè quello del tipo "di diritto privato" (2.4) e quello del tipo "di diritto pubblico" (2.5). In genere le collettività locali dei diversi Paesi sono abilitate secondo le norme dei loro ordinamenti giuridici a concludere contratti del primo tipo, se non altro quando, secondo la prassi e l'interpretazione prevalente in ciascun Paese, si tratti di un'operazione principalmente di tipo commerciale o economico, che qualsiasi persona, fisica o giuridica, di diritto privato avrebbe ugualmente potuto concludere. Lo schema di contratto n. 2.4 prevede che le Parti definiscano: a) le questioni connesse al diritto contrattuale in generale, ed in particolare la forma giuridica del contratto, i beneficiari, le modalità e le condizioni, oltre alle riserve relative alle eventuali autorizzazioni da parte di autorità superiori che influiscano sulla validità del contratto stesso, secondo il diritto amministrativo degli Enti in questione; b) l'oggetto del contratto, e quindi le materie, le eventuali aree geografiche di applicazione; c) il regime giuridico del contratto, e dunque la normativa applicabile (diritto internazionale privato); d) il regime economico del contratto, ossia, se necessario, le questioni relative al regime monetario (moneta nella quale deve essere pagato il prezzo e metodo di rivalutazione per le prestazioni di lunga durata) ed i problemi di assicurazione; e) l'eventuale procedura



di arbitrato e le modalità di nomina degli arbitri; f) le norme applicabili alla modifica o risoluzione del contratto.

In allegato alla Convenzione di Madrid è previsto anche lo schema di contratto di fornitura o prestazione di servizi tra collettività locali del tipo “di diritto pubblico” (n. 2.5). Tale modello di contratto è per molti versi simile a quello corrispondente “di diritto privato” (n. 2.4), ed è comunque difficile delineare una distinzione precisa tra i due tipi di contratto. La categoria di contratti di diritto pubblico comprende le concessioni di servizi pubblici o di lavori pubblici (e in ogni modo considerati pubblici da uno dei Paesi in causa), l'appalto e le offerte di concorso da parte di una *component unit* ad un'altra *component unit* o ad un diverso organismo di uno Stato differente. La concessione di tali prestazioni di carattere pubblico implica responsabilità e rischi particolari, legati ai servizi pubblici, che rendono di conseguenza necessaria l'introduzione nel contratto di disposizioni ulteriori e supplementari oltre a quelle previste dal modello del contratto del tipo “di diritto privato” (ad esempio: condizioni di istituzione o di funzionamento dell'opera o del servizio, come orari, tariffe, condizioni di utilizzazione, ecc.; condizioni particolari di realizzazione dell'impresa o inerenti alla gestione del servizio, come abilitazioni e autorizzazioni richieste, procedure, ecc.; oneri dell'impresa o della gestione; procedimenti di adattamento del contratto in corso di esecuzione, nascenti da esigenze di carattere pubblico; modalità di recesso, di riscatto o di denuncia del contratto). La conclusione di tale tipo di contratti con una controparte estera non è senz'altro ammessa da tutti i Paesi, nel qual caso si renderebbe necessaria la stipulazione di un accordo interstatale che preveda tale possibilità e le relative condizioni.

91. Problemi inerenti alla legge applicabile ai contratti fra *component units* di Stati diversi.

Basandoci ancora sugli schemi di contratto previsti, in allegato, dalla Convenzione di Madrid, si rileva come si sia auspicato che i contratti, conclusi fra *component units* di Stati diversi, contengano una clausola di deferimento ad un collegio arbitrale delle eventuali controversie che dovessero sorgere circa l'applicazione e l'esecuzione del contratto. In tal senso si veda, ad esempio, lo schema di contratto di fornitura o di prestazione di servizi del tipo “di diritto privato”, di cui al n. 2.4. A maggior ragione si auspica che le Parti indichino quale sia il regime giuridico del contratto e, soprattutto, quale sia la normativa applicabile (ad esempio la legge nazionale di una delle due *component units*). Come già affermato, un Ente territoriale accetterà in genere malvolentieri l'applicazione al contratto della legge dello Stato al quale appartiene l'altro Ente pubblico territoriale, ma nessun ostacolo giuridico si oppone a ciò<sup>467</sup>. Qualora le Parti non abbiano indicato quale sia la legge applicabile, ed un'eventuale controversia sia portata davanti ad un

---

<sup>467</sup> Si veda in proposito: Marco Frigessi di Rattalma, “Il ruolo del contratto nei rapporti tra enti pubblici territoriali appartenenti a Stati diversi”, estratto da: IReR, *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Franco Angeli, 1995, p. 110.

collegio arbitrale, può sorgere la questione su quali siano le norme di diritto internazionale privato che quest'ultimo applicherà. E' stata in dottrina adombrata l'ipotesi dell'applicazione dei principi comuni ai diritti nazionali, se non altro per non operare una scelta che avvantaggi una delle Parti a scapito dell'altra. Questa sarà la soluzione che, ragionevolmente, si imporrà, qualora si possa desumere dal contratto una tacita volontà in tal senso<sup>468</sup>.

Circa la legge applicabile ai contratti fra Regioni italiane e *component units* di Stati esteri, è opportuno fare qualche cenno alla Convenzione di Roma del 19 giugno 1980, resa esecutiva con la legge 18 dicembre 1984, n. 975. L'art. 57 della legge n. 218 del 1995, di riforma del diritto internazionale privato italiano, prevede infatti che le obbligazioni contrattuali sono regolate da detta convenzione, senza pregiudizio delle altre convenzioni internazionali (di cui uno Stato contraente è o sarà parte), in quanto applicabili. Dal punto di vista del giudice italiano è irrilevante in quali Stati sia in vigore la Convenzione, in quanto la legge da essa designata si applica anche se è la legge di uno Stato non contraente (art. 2). La Convenzione, ai fini della determinazione della legge applicabile, si ispira a tre principi fondamentali: 1) La scelta delle Parti, che deve essere espressa, oppure "risultare in modo ragionevolmente certo dalle disposizioni del contratto o dalle circostanze" (art. 3, par. 1). La scelta può essere effettuata sia contestualmente, sia anteriormente e sia successivamente alla conclusione del contratto. 2) In mancanza di scelta delle Parti, si applica la legge del Paese con cui il contratto presenta il collegamento più stretto. Tale concetto, alquanto indeterminato, è integrato da alcune presunzioni: anzitutto il collegamento più stretto sussiste con il Paese in cui la Parte che deve eseguire la prestazione caratteristica ha la sua residenza abituale o, trattandosi di persona giuridica, l'amministrazione centrale. In proposito, la Relazione Giuliano e Lagarde si limita ad affermare che l'obbligo di pagare una somma di denaro non costituisce la prestazione caratteristica, che si identifica di regola nella prestazione non monetaria. Quando, tuttavia, il contratto ha per oggetto un diritto reale su un bene immobile o il diritto di utilizzare un immobile, si presume che il collegamento più stretto sia con il Paese in cui l'immobile è situato (art. 4 par. 3), mentre per il contratto di trasporto merci si presume che il collegamento più stretto sia con il Paese in cui il vettore ha la propria sede principale al momento della conclusione del contratto, se in detto Paese si trova il luogo di carico o di scarico o la sede principale del mittente (art. 4 par. 4). E' infine prevista una clausola di eccezione in base alla quale le presunzioni sopra citate vengono meno se "dal complesso delle circostanze risulta che il contratto presenta un collegamento più stretto con un altro paese" (art. 4 par. 5)<sup>469</sup>.

Interessante è, in proposito, la soluzione proposta dal modello di accordo interstatale sulla cooperazione transfrontaliera tra autorità locali,

---

<sup>468</sup> *Ibidem*.

<sup>469</sup> Si vedano in proposito: Franco Mosconi, *Diritto internazionale privato e processuale*, Parte generale e contratti, UTET, Torino, 2002, pp. 238-240; Tito Ballarino, *Manuale breve di diritto internazionale privato*, CEDAM, Padova, 2002, pp. 219-225.

previsto dalla Convenzione di Madrid, in allegato (n. 4.1), modello suscettibile di essere utilizzato, *mutatis mutandis*, anche per la conclusione di contratti direttamente fra Enti territoriali di Stati diversi, a prescindere da un accordo interstatale di copertura. E' previsto infatti che i contraenti stabiliscano la disciplina da applicare a detti contratti, che potrà consistere nel diritto contrattuale (pubblico o privato) di uno degli Stati di appartenenza. Nel caso in cui il contratto nulla disponga in tal senso, l'accordo interstatale può prevedere che la disciplina applicabile sia quella dello Stato da cui dipende l'autorità locale (o, nel nostro caso, regionale) che, in virtù dell'accordo, sia incaricata dell'esecuzione della prestazione in natura più importante o, in mancanza di essa, l'autorità locale (regionale) il cui impegno finanziario sia il più importante. Come sostenuto in dottrina<sup>470</sup>, sembra che, nonostante le notevoli differenze, vi sia una certa analogia fra il concetto di "prestazione caratteristica" di cui alla Convenzione di Roma del 1980, sopra citata, ed il concetto di "prestazione in natura più importante" di cui all'allegato alla Convenzione di Madrid.

92. Esclusione della natura contrattuale di intese e accordi ex art. 117 della Costituzione.

Anche alla luce di quanto si è osservato, è da escludere che le intese ex art. 117, comma IX, della Costituzione, siano contratti di natura privatistica.

Ciò, anzitutto, considerato che il procedimento contemplato dall'art. 6, II comma, della legge n. 131 del 2003, e in precedenza dal d.p.r. del 31 marzo 1994, per la stipula delle intese, che prevede il coinvolgimento del Ministero degli affari esteri e (sia pur implicitamente) il relativo potere di blocco dell'iniziativa, non si attaglia decisamente all'ipotesi della conclusione di un contratto, che le Regioni sarebbero certamente abilitate a stipulare, come persone giuridiche di diritto interno ed in base alla relativa normativa, senza dover coinvolgere il Ministero degli affari esteri. Né avrebbe senso la previsione espressa dell'art. 117 comma IX della Costituzione del potere in capo alle Regioni di stipulare intese con enti territoriali interni a Stati esteri, se la norma si dovesse riferire alla mera stipulazione di contratti soggetti al diritto internazionale privato, cosa che le Regioni potevano già e possono tuttora certamente fare.

Si rileva inoltre che se al contrario le intese fossero in ipotesi contratti, si dovrebbe individuare la legge applicabile e dunque l'ordinamento giuridico di riferimento, in base anzitutto all'indicazione delle parti. In nessuna intesa è però indicato quale sia la legge applicabile. Si potrebbe avanzare l'ipotesi di individuarla attraverso altri criteri di collegamento di diritto internazionale privato, come quello del prestatore caratteristico. Nella maggior parte delle intese, che prevedono prestazioni a favore di entrambi i contraenti e dunque rapporti sinallagmatici, è difficile individuare però quale sia il prestatore caratteristico e quindi l'ordinamento con cui vi sia il collegamento più

---

<sup>470</sup> Mario Frigessi di Rattalma, "Il ruolo del contratto...", cit., p. 111.

stretto. E' vero che, nel quadro di intese che contemplino lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo, può anche essere previsto l'impegno di una delle parti di eseguire una prestazione d'opera o di un servizio<sup>471</sup>, per cui dei criteri di collegamento con l'uno o l'altro degli ordinamenti delle due parti potrebbero ritenersi esistenti. Ciò non elimina tuttavia le incertezze circa il criterio da adottare in assenza di ogni pattuizione delle parti su quale sia la legge applicabile.

Unico spazio per il ricorso allo strumento contrattuale, in una materia regolata da un'intesa ex art. 117, comma IX, della Costituzione, può rinvenirsi ove l'intesa stessa esplicitamente o implicitamente lo preveda, o almeno se non vi siano ragioni per ritenere che questa lo escluda. In ogni modo il contratto riguarderà la regolamentazione di questioni meramente esecutive ed operative. Se un incontro di manifestazioni impegnative di volontà sia, in questi termini e con questi limiti, riconducibile ad un contratto (che si colloca sul piano del diritto interno) o ad una ulteriore intesa "operativa" (che si colloca a mio avviso sul piano del diritto internazionale) è questione che va risolta nei singoli casi concreti. Può dedursi che sia un'intesa, pur anche solo "operativa" ed esecutiva, se le Parti siano ricorse per la sua conclusione, ancora una volta, al procedimento previsto dall'art. 6, II comma, della legge n. 131 del 2003.

Si può quindi ragionevolmente sostenere che nella stipulazione delle intese di cui all'art. 117, comma IX, della Costituzione, e relativa legge di attuazione, sia sempre da escludere l'intenzione delle parti di concludere meri contratti fra enti pubblici di Stati diversi.

A maggior ragione non potrà essere considerato quale contratto un accordo stipulato da una Regione italiana con uno Stato estero, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e dell'art. 6 della legge n. 131 del 2003. In questo caso la concessione da parte del Governo centrale alla Regione dei "pieni poteri" di cui alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, oltre allo stretto regime di controlli sull'operato della Regione stessa, fanno ragionevolmente ritenere che quest'ultima agisca sul piano dell'ordinamento internazionale e come organo competente a stipulare, secondo la concezione da noi abbracciata, della Repubblica italiana.

93. Contratti fra *component units* di Stati differenti ed immunità dalla giurisdizione civile.

E' punto pacifico in dottrina<sup>472</sup> che ad uno Stato sovrano e indipendente possano riferirsi (e di fatto si riferiscono) situazioni giuridiche soggettive (obblighi giuridici e diritti soggettivi), sia

---

<sup>471</sup> Si veda ad esempio il Protocollo di collaborazione del 28 maggio 2002, stipulato fra la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e la Contea di Osijek-Baranja (Croazia), che all'art. VIII (Partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia alla ricostruzione) prevede che "la Regione Friuli Venezia Giulia si impegna a ricostruire o restaurare un edificio di valenza pubblica posto nel territorio della Contea di Osijek-Baranja quale segno di amicizia e di solidarietà verso quella popolazione".

<sup>472</sup> Per tutti, si veda: Mario Giuliano, *Diritto internazionale*, II, Giuffrè Edit., Milano, 1974, p. 484.

nell'ambito e sul piano del diritto internazionale, sia sul piano e dal punto di vista degli ordinamenti nazionali (o interni), o meglio secondo le norme di diritto privato di detti ordinamenti. Nell'ambito di questi ultimi lo Stato straniero si trova sostanzialmente nella stessa posizione di ogni altra persona giuridica straniera che sia stata costituita e organizzata in base alle norme dell'ordinamento dello Stato di appartenenza. Non esiste più nel diritto internazionale vigente, come emerge da un'attenta analisi della prassi, una regola generale che vieti comunque ad uno Stato "l'esercizio della giurisdizione civile nei confronti di Stati esteri, quale che sia la natura della controversia in cui uno Stato estero dovesse risultare convenuto o implicato, e quale che sia la natura dell'attività di cui lo Stato estero risultasse chiamato a rispondere"<sup>473</sup>. La teoria della "immunità assoluta" o "larga" dello Stato dalle giurisdizioni civili straniere (che ammetteva solo qualche eccezione, come ad esempio nel caso di azioni reali su beni immobili situati nello Stato del foro o nel caso in cui lo Stato straniero si facesse esso stesso attore) è stata infatti progressivamente abbandonata a favore della teoria della "immunità ristretta" o "relativa", che può considerarsi oggi comunemente ammessa. In base a detta teoria gli Stati esteri sono esenti dalla giurisdizione civile solo limitatamente agli atti *iure imperii* (ossia a quegli atti attraverso i quali si esplica l'esercizio delle funzioni pubbliche, sovrane, statali), e non riguardo agli atti *iure gestionis* o *iure privatorum*, che hanno invece natura privatistica (come ad esempio l'acquisto per fini di investimento o speculativi di un immobile o di delle merci)<sup>474</sup>. La teoria dell'immunità ristretta riguarda sia il processo di cognizione che quello di esecuzione forzata sui beni detenuti a qualsiasi titolo da uno Stato estero.

Si ritiene che l'immunità dalla giurisdizione civile, nei limiti in cui è prevista per gli Stati, vada anche riconosciuta agli Enti territoriali ed alle altre persone giuridiche pubbliche<sup>475</sup>, e dunque anche alle Regioni italiane e a *component units* di Stati esteri. In ogni modo, se l'immunità è un diritto dello Stato come soggetto, dovrebbe essere però quest'ultimo, e non una sua *component unit* citata in giudizio, a decidere se fare valere l'immunità o rinunciarvi. Probabilmente, anche se non si sono mai presentati, almeno nella prassi italiana, casi di questo tipo, nell'ipotesi in cui una Regione sia citata davanti ad una autorità giudiziaria straniera ed il Governo italiano manifesti la propria intenzione di sostenere il processo, la Regione non potrebbe far valere l'immunità.

Così, nel caso di controversie circa l'adempimento, l'esecuzione, l'interpretazione, ecc., di contratti, stipulati fra Enti territoriali di Stati diversi, aventi ad oggetto ad esempio l'acquisto di un immobile o di altri beni non destinati ad una pubblica funzione, e dunque contratti *iure privatorum*, non vi sarà l'immunità dalla giurisdizione civile. Lo stesso, e a maggior ragione, anche nel caso in cui le Parti abbiano costituito, per il raggiungimento di scopi comuni (fra i quali anche, in ipotesi, attività di

---

<sup>473</sup> Ivi, p. 487.

<sup>474</sup> Si vedano, ad esempio: Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., pp. 135 ss; Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, pp. 249 ss; Rolando Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Priulla Editore, Palermo, 1960, pp. 506-508.

<sup>475</sup> Benedetto Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 254.

cooperazione allo sviluppo) una società di capitali, o anche un'associazione di diritto privato. Di immunità dalla giurisdizione civile si potrà invece semmai parlare nel caso della conclusione di contratti del tipo "di diritto pubblico", che possono avere ad oggetto, come già visto, fra l'altro, la concessione di servizi pubblici o di lavori pubblici, l'appalto o le offerte di concorso da parte di una *component unit* ad un Ente (omologo o meno) di uno Stato diverso dal proprio, ecc. Non si può nemmeno escludere a priori che anche un contratto che abbia ad oggetto la vendita di beni possa essere ascritto alla categoria dei contratti di diritto pubblico. E' in ogni modo sempre auspicabile, in tutti questi casi, che le Parti introducano nel contratto un'apposita clausola sulla legge applicabile e su quale sia il giudice competente.

Il 16 maggio 1972 è stata conclusa a Basilea, sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, la Convenzione europea sull'immunità degli Stati.

In base all'art. 27, par. 2, dello strumento appena citato, l'immunità dalla giurisdizione è attribuita agli enti incaricati di esercitare funzioni pubbliche con personalità giuridica distinta da quella dello Stato di appartenenza, limitatamente agli atti *iure imperii* (compiuti nell'esercizio del potere pubblico). Tali enti, come previsto dal par. 3 dello stesso articolo, possono tuttavia in ogni caso essere convenuti davanti ai tribunali di un altro Stato contraente, ove questi ultimi, in circostanze analoghe, avrebbero potuto decidere qualora il procedimento fosse stato avviato contro uno Stato contraente. In base al successivo art. 28, che fa salva la previsione del citato art. 27 (e dunque l'immunità per gli atti *iure imperii*), gli Stati membri di Stati federali non beneficiano delle immunità previste dalla Convenzione, a meno che lo Stato federale non notifichi al Segretario generale del Consiglio d'Europa che i suoi Stati membri possono invocare le disposizioni della Convenzione applicabili agli Stati contraenti, assumendo gli stessi obblighi di questi ultimi.

## CONCLUSIONI.

Si tratta ora, esaminate le varie opinioni dottrinali e alla luce della prassi, di trarre le conclusioni del lavoro in esame.

Si è visto che nel periodo che va dal secondo dopoguerra fino circa alla metà degli anni Settanta si riteneva rientrasse nella competenza esclusiva dello Stato qualsiasi attività inerente ai rapporti con l'estero. Il *treaty-making power* era riservato esclusivamente agli organi centrali, così come, secondo le pronunce della Corte costituzionale, anche la competenza ad eseguire all'interno gli obblighi internazionali. Non era prevista alcuna forma di coinvolgimento regionale nel procedimento di formazione dei trattati (allora come ora), salvo qualche stretta eccezione a favore delle Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia contemplate nei rispettivi Statuti speciali.

Dalla metà degli anni Settanta iniziarono le prime aperture nei confronti delle Regioni in materia di "potere estero": l'art. 6 del d.p.r. n. 616 del 1977, emanato in base alla legge delega n. 382 del 1975, prevede, per la prima volta, la facoltà per le Regioni ordinarie di svolgere "attività promozionali all'estero", nelle materie di loro competenza, purché d'intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di quest'ultimo. Disposizioni analoghe vennero poi introdotte con riferimento alle Regioni differenziate. Seguirono poi, parallelamente all'opera di costruzione del potere estero delle Regioni ad opera della Corte costituzionale, il d.p.r. in data 11.03.1980 ed il d.p.r. in data 31.03.1994, atti di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni. Quest'ultimo atto, sulla scia della sentenza n. 179 del 1987, introdusse la categoria delle c.d. attività di mero rilievo internazionale, che le Regioni potevano svolgere previo assenso del Governo. Dall'inizio degli anni Novanta la Corte costituzionale elaborò in materia una serie di regole generali attinenti ai rapporti fra Stato e Regioni, riconducibili al c.d. principio di leale collaborazione, in base alle quali, se l'Ente territoriale era tenuto ad informare tempestivamente il Governo della sua intenzione di svolgere attività all'estero, quest'ultimo era tenuto a sua volta a motivare l'eventuale rifiuto dell'intesa o dell'assenso, così da consentire al primo la scelta fra la rinuncia dell'iniziativa, la modifica della stessa conforme ai rilievi prospettati, o l'esercizio delle azioni a difesa delle proprie competenze.

La successiva legislazione c.d. Bassanini, e in particolare la legge n. 59 del 1997 e il d.p.r. n. 112 del 1998, per ciò che riguarda i limiti sostanziali e procedurali del "potere estero" delle Regioni, sembrò esprimere la volontà di mantenere lo status quo in materia, e ciò è stato confermato dalla sentenza n. 13 del 2003. Nonostante la citata legge n. 59 del 1997 avesse abrogato l'art. 4 del d.p.r. n. 616 del 1977, unica disposizione di carattere legislativo in base alla quale era stato emanato il d.p.r. del 31 marzo 1994, semplice atto di indirizzo e coordinamento, a prescindere dalle varie opinioni dottrinali cui si rimanda, fino all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 e della legge n. 131 del 2003, il Governo e le Regioni, allorché queste intendessero sottoscrivere

intese con Enti territoriali di Stati esteri, si sono sempre riferiti al citato d.p.r. del 1994. Alla vigilia della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, l'esercizio del "potere estero" delle Regioni poteva esprimersi in attività promozionali, attività di mero rilievo internazionale, attività inerenti alla cooperazione transfrontaliera. Rimaneva aperta la questione se le Regioni potessero anche concludere accordi con Stati esteri.

Le Regioni avevano già iniziato dalla fine degli anni Ottanta, sulla scorta delle nuove leggi regionali in materia, a realizzare attività di cooperazione allo sviluppo, anche se in stretto raccordo con il Ministero degli affari esteri che pretendeva in genere di mantenere su dette attività un controllo estremamente invasivo. Anche il c.d. limite territoriale, in base al quale si riteneva che le Regioni potessero esercitare attività solamente volte allo sviluppo di loro stesse e delle loro popolazioni, è stato, proprio in virtù dell'evoluzione che si è avuta in materia di "potere estero" regionale, via via relativizzato.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sono state apportate importanti modifiche alla distribuzione delle competenze legislative, regolamentari e amministrative di cui agli articoli 117 e 118. Il punto di maggior rilievo è costituito dal rovesciamento del criterio dell'enumerazione delle competenze: con una tecnica che è tipica delle Costituzioni definite federali, è ora lo Stato Ente a competenze enumerate e tassative, sia pure nelle materie di maggiore importanza, elencate nel comma II dell'art. 117, fra le quali vi sono la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato; le Regioni sono oggi invece Enti a competenze generali o residuali. Vi è poi al III comma un altro elenco di materie affidate alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, nel quale rientrano i rapporti internazionali delle Regioni. E' stato sostenuto in dottrina che la riforma del 2001 sia improntata da tre principi guida: quello di equiordinazione, quello di sussidiarietà e quello di leale collaborazione. Quanto al primo, si è visto tuttavia che non si può nemmeno ora sostenere che tutte le componenti della Repubblica siano parificate, emergendo in primo luogo la posizione di preminenza dello Stato-persona. Il principio di sussidiarietà, espressamente previsto nella Carta fondamentale, implica che la Repubblica è un soggetto che si costruisce dal basso e che le funzioni pubbliche devono essere svolte dagli Enti più vicini ai cittadini, e dunque più periferici, purché ciò possa avvenire nel modo più efficace ed efficiente. Alla base della cooperazione decentrata delle Regioni come si è visto, vi è proprio il principio di sussidiarietà. Già si è accennato al principio di leale collaborazione, ora menzionato espressamente nella Carta fondamentale. La riforma del Titolo V deve essere interpretata alla luce e in un'ottica di bilanciamento fra due altri principi fondamentali, quello di unità e quello di autonomia: si discute se, nel campo delle relazioni internazionali, si debbano o meno privilegiare le istanze unitarie, e dunque riconoscere alle Regioni degli spazi solo ove tassativamente indicati nella Costituzione.

Dopo la riforma del Titolo V si è riproposta la questione se la Repubblica italiana fosse riconducibile all'uno o all'altro dei supposti



modelli di Stato federale o di Stato regionale. Esaminate le varie teorie, è preferibile ritenere che, se ci si riferisce ai criteri con cui gli apparati statali di governo (intesi in senso lato, come “Stato-organizzazione”) si collocano e si distribuiscono sul territorio nazionale, esistano solo due forme di Stato: lo Stato unitario o accentrato, fondato sul decentramento di tipo amministrativo o burocratico, e lo Stato decentrato (o autonomistico), fondato sul decentramento di tipo politico su base territoriale. La Repubblica italiana è ascrivibile a mio avviso a questa seconda forma di Stato, ed è meglio non avventurarsi in sterili discussioni se si tratti di uno Stato federale o regionale. Ai fini del diritto internazionale, infine, ciò che conta è la distribuzione di fatto delle competenze all’interno di uno Stato, e non vi è sostanziale differenza qualitativa fra rapporti internazionali intrattenuti da Stati federali attraverso gli Stati membri ovvero da Stati definiti regionali attraverso entità politico-territoriali interne, in qualsiasi modo vengano denominate.

Sulla portata innovativa della riforma costituzionale del 2001 e della relativa legge di attuazione per ciò che concerne il “potere estero” delle Regioni le opinioni dottrinali sono differenti. Si concorda, da un lato, che un passo avanti sia stato fatto con la costituzionalizzazione di ciò che in precedenza era affidato alle scarse disposizioni di legge ordinaria, agli atti di indirizzo e coordinamento dell’Esecutivo e alla giurisprudenza della Corte costituzionale; si guarda anche con favore la previsione espressa del potere delle Regioni di concludere accordi con Stati esteri. D’altro lato non vi è concordanza in dottrina circa la reale portata innovativa della legge di attuazione n. 131 del 2003 e della riforma complessivamente considerata. Secondo alcuni questa avrebbe solo una funzione di bilancio e ricognitiva dei risultati già raggiunti in materia: in particolare il possibile oggetto delle intese sarebbe limitato alle attività promozionali e di mero rilievo internazionale, che già in precedenza le Regioni potevano svolgere, e anche l’ambito di manovra ad esse consentito nella conclusione degli accordi sarebbe in effetti molto ridotto. Secondo altri invece la riforma, che ha pur avuto una funzione di bilancio, non si esaurisce tuttavia in questo, e fra le diverse interpretazioni possibili deve essere privilegiata quella più in sintonia con la ratio della riforma, volta sicuramente alla valorizzazione e all’ampliamento dell’autonomia delle Regioni. A mio avviso anche l’interpretazione letterale e sistematica dell’art. 6 della legge n. 131 non porta necessariamente alla conclusione che l’oggetto delle intese debba essere limitato alle attività promozionali e di mero rilievo internazionale e, in ogni modo, se il legislatore lo avesse invece voluto, lo avrebbe disposto esplicitamente. Infine si rileva che un effetto amplificatore la riforma lo ha in ogni caso avuto, dato che le materie di competenza legislativa delle Regioni, nell’ambito delle quali le stesse possono concludere accordi e intese, sono ora più estese rispetto a quelle previste dal vecchio art. 117 della Costituzione, e alle Regioni ordinarie ora spetta anche la potestà legislativa primaria o esclusiva.

Si osserva che nella prassi, sostanzialmente approvata dal Governo, l’oggetto delle intese delle Regioni è andato ben oltre quei due tipi di attività, è si è esteso anche ad attività di cooperazione a favore dei Paesi

in via di sviluppo oltre che, in qualche caso, ad attività di promozione dei diritti umani e della cultura di pace in quei Paesi.

Il Governo centrale pare orientato ad escludere che gli accordi conclusi dalle Regioni con Stati esteri possano avere ad oggetto attività di cooperazione allo sviluppo. Tale indirizzo non è a mio avviso condivisibile, in quanto: la pur legittima preoccupazione di evitare ogni contrasto con gli indirizzi e la politica estera del Paese è scongiurata dal fatto che la sottoscrizione degli accordi da parte delle Regioni deve sempre essere condivisa dal Governo, che è titolare di poteri di blocco e sostitutivi; per gli accordi di natura tecnico-amministrativa e per quelli esecutivi e applicativi di accordi internazionali già entrati in vigore (la legge n. 131 prevede queste due categorie di accordi delle Regioni, accanto a quella degli accordi programmatici), la possibilità per le Regioni di interferire con gli indirizzi di politica estera è fra l'altro ridotta al massimo, dato che si presuppone in questi casi l'esistenza di un previo accordo, anche sotto la forma di accordo quadro, fra la Repubblica italiana e lo Stato estero; la recente legge n. 4 del 2005 della Provincia autonoma di Trento prevede la possibilità per la Provincia stessa di concludere accordi con Stati esteri in materie attinenti alla cooperazione allo sviluppo; è infine spesso difficile escludere che in accordi con Paesi in via di sviluppo o in via di transizione, accanto ai vuoi prevalenti interessi economici e commerciali, vi sia anche la finalità di contribuire allo sviluppo della controparte estera.

La legge n. 49 del 1987, recante "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo", ha considerato la cooperazione allo sviluppo come parte integrante della politica estera dello Stato, e finalizzata alla realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo e alla promozione della persona umana nei campi economico, sociale, culturale ed ambientale. Un ruolo centrale è stato attribuito al Ministero degli affari esteri nell'ambito del quale, come suo organo centrale, è stata istituita la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Nell'art. 2, III comma, sono elencate, fra l'altro, una serie di attività (elaborazione di studi, fornitura e costruzione di impianti; assistenza tecnica, formazione professionale e promozione sociale di cittadini dei Paesi in via di sviluppo, anche in loco; sostegno alla realizzazione di progetti da parte di ONG; programmi di educazione ai temi dello sviluppo; ecc.) che possono essere attuate anche utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali. Gli Enti territoriali menzionati possono anche presentare proposte in tal senso alla Direzione generale sopra citata, con la quale potranno essere concluse apposite convenzioni. E' prevista anche la partecipazione degli stessi Enti territoriali ad interventi straordinari di solidarietà internazionale per fronteggiare situazioni di emergenza ove sia minacciata la sopravvivenza di popolazioni. Il ruolo delle Regioni, come configurato nella legge n. 49 del 1987, si manifesta sia nel momento della proposta che in quello dell'esecuzione delle iniziative, ma è pur sempre subordinato a quello dello Stato e pare che il Legislatore abbia voluto relegarlo sul piano meramente esecutivo. Ciò nonostante l'art. 2 della legge in esame ha costituito l'appiglio normativo per l'emanazione delle successive leggi

regionali concernenti gli interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, leggi che hanno notevolmente ampliato, rispetto alla legge statale, le possibilità per le Regioni in materia. Punto fondamentale della legge n. 49 è stato l'introduzione della cooperazione decentrata, caratterizzata dal coinvolgimento, oltre degli Enti territoriali, anche di associazioni, ONG, enti pubblici e privati che siano espressione della società civile, che possono, a determinate condizioni, ottenere contributi da parte dello Stato.

Oltre al disegno di legge dell'attuale Governo, sono stati presentati in Parlamento da esponenti delle diverse forze politiche vari disegni di legge per la riforma della disciplina della cooperazione allo sviluppo. Perché la cooperazione possa ottenere i risultati migliori, anche in termini di efficacia ed efficienza, in applicazione in materia del principio di sussidiarietà, è opportuno, per quanto possibile, favorire il più ampio coinvolgimento delle popolazioni, tramite soggetti pubblici e privati, organismi, associazioni, comunità, ecc., sia italiani che dei Paesi destinatari degli interventi. Essenziale nella cooperazione decentrata è il collegamento che si deve instaurare tra le Regioni ed altri organismi pubblici e privati (Province, Comuni, ONG, ecc.) ed omologhi soggetti dei Paesi partner, di modo che possano essere valorizzate le risorse, materiali ed umane, e dunque i mezzi e le capacità organizzative, presenti in loco. Così verrebbe favorito l'innescamento di processi di sviluppo endogeno, capaci di attivare le energie locali per rendere possibili meccanismi di autosviluppo e di sviluppo integrato, che sappiano coniugare la crescita economica e sociale, la difesa dell'ambiente, la tutela della salute, l'educazione e l'istruzione. E' auspicabile che, nel riformare la disciplina della cooperazione allo sviluppo, vengano superati, come è di fatto già avvenuto nella prassi, gli stretti limiti nei quali appare sacrificato il ruolo delle Regioni in materia in base alla legge n. 49 del 1987. E' stato sostenuto che gli Enti pubblici, ed in particolare le Regioni, dovrebbero essere messi in grado di attuare in piena autonomia iniziative di cooperazione allo sviluppo, sia pure nell'ambito di piani di indirizzo che siano elaborati periodicamente (ad es. su base annuale) dal Ministero degli affari esteri ed approvati dal Parlamento. In ogni modo, essendo la cooperazione allo sviluppo strettamente legata alla politica estera e ai rapporti internazionali della Repubblica italiana (materia, fra l'altro, affidata dall'art. 117 della Costituzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato), non è pensabile che le Regioni possano agire in questo campo in totale autonomia, e sarà sempre necessario che la scelta del Paese ove effettuare gli interventi, del partner locale ed anche, in certi limiti, del tipo di interventi da realizzare, sia condivisa anche dal Governo centrale. Nulla dovrebbe cambiare quindi, *de iure condendo*, con riguardo all'obbligo per le Regioni di comunicare al Ministero degli affari esteri l'intenzione di sottoscrivere intese, anche in materia di cooperazione allo sviluppo, e con riguardo al conseguente ed implicito potere di blocco in capo a quest'ultimo. E ragionevolmente le Regioni dovranno continuare a comunicare allo stesso Ministero gli eventuali programmi pluriennali ed i piani attuativi annuali, che

prevedano rispettivamente in termini generali o più specifici le attività di cooperazione allo sviluppo da realizzare.

Il c.d. potere estero delle Regioni può essere preso in considerazione dal punto di vista sia del diritto costituzionale interno che del diritto internazionale.

Dal punto di vista del diritto costituzionale detto potere estero trova ora il suo fondamento nella Costituzione (in primo luogo nell'art. 117, IX comma, che prevede gli accordi e le intese delle Regioni), e nella legge n. 131 del 2003, di attuazione della riforma del Titolo V, Parte seconda, della Carta fondamentale.

La disciplina prevista dalla legge da ultimo citata differisce a seconda che si tratti del procedimento di conclusione da parte di una Regione di un accordo con uno Stato estero ovvero del procedimento inerente alla conclusione di un'intesa con un ente territoriale interno ad uno Stato estero. Nel primo caso gli adempimenti richiesti sono più gravosi, ed è più incisivo il controllo da parte del Governo, ma la supervisione da parte di quest'ultimo ed i relativi poteri di blocco e sostitutivi sono previsti anche con riguardo alla conclusione delle intese. Considerato che in entrambi i casi la scelta della controparte, dei contenuti, e se sottoscrivere o meno un accordo o un'intesa spetta alla Regione, ma che detta scelta deve essere condivisa anche dal Governo centrale, cui spetta anzitutto valutarne la compatibilità con gli indirizzi di politica estera dello Stato, si può parlare in materia di una sorta di potere condiviso fra Governo e Regioni. Da scartare sono invece quelle teorie che considerano le Regioni come mere delegate del Governo, in quanto contrastanti con la lettera dell'art. 117, lo spirito della riforma costituzionale del 2001, e l'opinione stessa del Giudice delle leggi.

Considerato che l'art. 117, comma III, attribuisce alla potestà legislativa concorrente i "rapporti internazionali [e con l'Unione europea] delle Regioni", e che il comma IX dello stesso articolo prevede che accordi e intese delle Regioni devono essere conclusi nei casi e con le forme previsti dalle leggi dello Stato, per dare un autonomo significato alla disposizione di cui al comma III si può intendere quest'ultima riferirsi - a differenza della disposizione di cui al comma IX - a quelle attività internazionali o di rilievo internazionale delle Regioni che non si traducano formalmente in un'intesa (o, in teoria, anche in un accordo) conclusa in base al procedimento di cui alla legge n. 131 del 2003, e quindi, fra l'altro, alle intese concluse per fatti concludenti.

Dal punto di vista del diritto internazionale, per comprendere la posizione delle Regioni è necessario riferirsi al concetto di Stato nel senso del diritto internazionale che, secondo la teoria che appare preferibile, può intendersi come l'organizzazione sovrana ed effettiva di una comunità territoriale. Le Regioni non sono soggetti, sia pure limitati, di diritto internazionale, ma piuttosto elementi costitutivi di questa organizzazione di fatto, che comprende non solo gli organi centrali dello Stato-persona, ma tutti gli organi dello Stato complessivamente considerato, fra cui anche gli enti territoriali. Il potere estero, e dunque il potere di concludere accordi, che come situazione soggettiva intesa in senso strettamente giuridico spetta allo Stato complessivamente

considerato, verrà poi esercitato da una pluralità di organi, fra cui anche le Regioni, per lo più seguendo – ma non necessariamente, dal punto di vista del diritto internazionale - la ripartizione di diritto interno delle competenze.

Le conseguenze derivanti dallo svolgimento, o dal concorso nello svolgimento, da parte delle Regioni di attività internazionali o di rilievo internazionale variano a seconda che si considerino queste ultime o meno soggetti, sia pur limitati, in base al diritto delle genti. Se si risponde al quesito positivamente dette attività potrebbero essere attribuite direttamente alle Regioni e, nel caso in cui queste si rendano inadempienti, potrebbero essere chiamate a rispondere sul piano internazionale, salva la responsabilità indiretta della Repubblica italiana, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di contromisure.

Le teorie in base alle quali viene riconosciuta una limitata soggettività internazionale alle *component units* (Stati membri di Stati federali, Regioni, *Länder*, ecc.) partono in genere dal presupposto che soggetti siano i titolari anche di una sola situazione giuridica soggettiva (in primo luogo diritti ed obblighi), in base ad una data norma internazionale, o coloro che abbiano l'idoneità a divenirlo. Così anche gli enti dipendenti da Stati, nei limiti in cui si manifesti pienamente la loro autonomia, potrebbero determinare liberamente la loro condotta ed avere ad esempio la capacità di concludere accordi internazionali (come destinatari della norma di diritto generale che contempla l'accordo come procedimento di produzione giuridica), e dunque trovarsi nella medesima posizione di indipendenza degli altri membri della comunità internazionale.

Anche in quest'ottica, come è stato dimostrato dalla dottrina attualmente maggioritaria, è tuttavia difficile sostenere, alla luce della prassi, che vi siano norme di diritto internazionale, inerenti in primo luogo alla capacità di concludere accordi e alla responsabilità internazionale, che abbiano come dirette destinatarie le *component units*.

Secondo la teoria che appare preferibile, suffragata fra l'altro dalla giurisprudenza dei tribunali internazionali, non va comunque riconosciuta una ancorché limitata soggettività alle *component units* di Stati politicamente decentrati su base territoriale, e dunque neppure alle Regioni italiane, anzitutto perché queste sono sottoposte ad una autorità superiore, e dunque difettano del requisito, ritenuto essenziale, dell'indipendenza. Da ciò deriva in primo luogo che, qualora concorrano al compimento di atti suscettibili di creare diritti ed obblighi sul piano internazionale, queste agiscono sempre come organi dello Stato come tutto del quale inscindibilmente fanno parte (per ciò che a noi interessa, della Repubblica italiana). Solo quest'ultimo apparirà sul piano dell'ordinamento internazionale come persona, e potrà essere chiamato a rispondere degli eventuali illeciti cui abbiano concorso le *component units* (nel nostro caso le Regioni).

Le Regioni hanno iniziato dalla fine degli anni '80 del secolo appena trascorso a dotarsi di una legislazione volta alla promozione della cultura di pace e della tutela dei diritti umani e contemporaneamente, in genere negli stessi strumenti, anche inerente alla cooperazione allo sviluppo. Il fondamento giuridico della legittimità dell'attività di cooperazione allo

sviluppo delle Regioni, in una materia tradizionalmente considerata riservata allo Stato, è stato ricondotto alle pur timide aperture in tal senso operate dalla legge n. 49 del 1987 che, in armonia con i principi costituzionali, regola la cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo. Ora, dopo la riforma del Titolo V del 2001, e come si ricava fra l'altro anche dalla prassi, sembra non vi siano più dubbi sul fatto che fra i possibili oggetti delle intese di cui all'art. 117, IX comma, della Legge fondamentale, possano rientrare anche attività di cooperazione allo sviluppo. Si discute tuttora se queste ultime possano essere previste anche dagli accordi con Stati esteri. A mio avviso la questione va risolta positivamente.

Piuttosto, anche se il fondamento della legittimità delle attività delle Regioni di cooperazione a favore dei Paesi emergenti può ora venire ricondotto direttamente alla Costituzione, anche alla luce del citato comma IX, che prevede che le intese e gli accordi debbano essere conclusi nei casi e con le forme previste dalle leggi dello Stato, è comunque richiesta una disciplina statale che garantisca i dovuti controlli da parte dell'Esecutivo, con riferimento in primo luogo alla compatibilità di tali intese e accordi con gli indirizzi di politica estera del Paese.

I tentativi dottrinali di trovare il fondamento giuridico di un diritto allo sviluppo in base al diritto internazionale generale - vuoi inteso come diritto degli Stati poveri nei confronti degli Stati ricchi, vuoi come diritto degli individui e dei popoli, o anche di gruppi e comunità, nei confronti degli Stati di appartenenza o degli Stati ricchi - sono, almeno al momento attuale, destinati al fallimento, data l'impossibilità di provare *un'opinio iuris ac necessitatis* in tal senso in capo ai membri della comunità internazionale.

Non potendosi ritenere esistente un diritto allo sviluppo in base al diritto internazionale consuetudinario, non si può parlare dunque di un obbligo giuridico in capo alle Regioni, quantomeno attraverso il rinvio operato dall'art. 10 della Costituzione, di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo.

Le Regioni, per realizzare iniziative di cooperazione a favore dei Paesi emergenti, o anche di tutela dei diritti umani e di promozione della cultura di pace in quei Paesi, possono: ricorrere allo strumento contrattuale; concludere formalmente intese ed accordi; realizzare progetti e iniziative direttamente o delegandone l'esecuzione ad enti pubblici o anche privati; contribuire finanziariamente a progetti ideati e da realizzare totalmente da parte di enti pubblici o privati.

Le intese concluse seguendo il procedimento di cui all'art. 6 della legge n. 131 del 2003 possono essere, a seconda dei casi, o accordi internazionali giuridicamente non vincolanti o accordi internazionali: nel primo caso nascono appunto come giuridicamente non vincolanti ma possono nondimeno essere suscettibili di produrre conseguenze giuridiche in virtù dell'applicazione del principio della buona fede e della tutela dell'affidamento. A mio avviso poi, in virtù del comportamento successivo delle parti, quando questo possa essere interpretato come conclusione tacita, e dunque per fatti concludenti, di un accordo, possono creare diritti ed obblighi per lo Stato italiano sul piano del diritto

internazionale. Nella prassi le Regioni tendono a seguire un iter che inizia con la sottoscrizione di strumenti giuridicamente non vincolanti (chiamati solitamente “lettere di intenti”), per poi passare ad accordi-quadro che possono prevedere *pacta de contrahendo* o *de negotiando*, e infine ad intese operative ed esecutive, che possono essere concluse anche in forma tacita. In quale momento sorgano diritti ed obblighi in base al diritto internazionale è questione che va risolta nei singoli casi concreti, tenendo conto di tutte le circostanze.

Le conseguenze dell’eventuale inadempimento di una intesa che abbia creato diritti ed obblighi sul piano internazionale sono presumibilmente le seguenti: se non viene attuata la collaborazione concordata e non si dà dunque esecuzione all’intesa (che si presume sia rimasta in genere allo stadio dell’accordo-quadro) per fatto attribuibile ad una delle parti, la controparte potrà anzitutto rendersi a propria volta inadempiente (in base al principio *inadimplenti non est adimplendum*), ed anche, a titolo di contromisura, procedere alla sospensione di un eventuale altro atto impegnativo che sia in vigore tra le parti stesse, col rischio dunque di veder pregiudicata o quanto meno ostacolata la prospettiva di una futura collaborazione fra le due *component units*. Nel caso in cui una delle parti si renda inadempiente dopo che sia stata iniziata l’esecuzione dei progetti e delle iniziative concordate, di modo che siano derivati dei danni materiali alla controparte, questa, oltre ovviamente a sospendere l’esecuzione delle proprie prestazioni, potrà anche in questo caso ricorrere a contromisure contro la parte inadempiente, presumibilmente sollecitando in tal senso il suo Stato di appartenenza o comunque con il consenso di questo, e potrà pretendere la riparazione, nella forma della *restitutio in integrum* o, se ciò non sia materialmente, in tutto o in parte, possibile, nella forma del pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno. Le contromisure, ancorché dirette contro lo Stato di appartenenza dell’Ente politico territoriale (*component unit*), possono essere suscettibili di colpire anche quest’ultimo.

In ogni modo la responsabilità internazionale di uno Stato complessivamente considerato per un fatto illecito (come l’inadempimento di un’intesa) cui abbia concorso una sua *component unit* sorgerà quando detto Stato non sia più in grado di esercitare i poteri sostitutivi nei confronti della *component unit* stessa (perché ciò non sia ammesso, o non sia più possibile, secondo il diritto interno), ovvero appaia chiaramente non intenzionato ad esercitarli.

Per realizzare attività di cooperazione allo sviluppo spesso le Regioni non ricorrono allo strumento dell’intesa, da concludersi formalmente in base all’art. 6 della legge n. 131 del 2003, ma prendono contatti direttamente con enti pubblici o privati, associazioni, organizzazioni non governative, ospedali, ecc., di Stati esteri. Nel caso in cui vengano eseguiti progetti ed iniziative ad opera di una Regione e di un ente pubblico estero potrebbe nella fattispecie ravvisarsi la conclusione di un’intesa per fatti concludenti, riconducibile quale atto impegnativo sul piano internazionale alla categoria generale degli accordi, avente per parti, secondo la concezione da noi accolta, la Repubblica italiana e lo

Stato estero cui appartiene l'ente pubblico straniero. Le due *component units* (o la Regione e l'altro ente pubblico straniero) operano anche in questo caso come organi competenti a stipulare degli Stati complessivamente considerati della cui compagine fanno parte.

Avviene anche che una Regione concordi una collaborazione con un ente, associazione, comunità, che non appartenga rigorosamente parlando all'apparato dello Stato di appartenenza, o il cui stato giuridico sia comunque difficile da determinare: in questo caso detto ente, associazione o comunità potrà venire in rilievo, oltre che come mera entità privata, come organo di fatto dello Stato di appartenenza, qualora agisca, ricevendo istruzioni ed in quanto sia fortemente condizionato e sottoposto a rigorosi controlli, come *longa manus* di detto Stato. Anche in questa ipotesi la Regione e, rispettivamente, l'entità dello Stato estero, qualora concorrano a creare diritti ed obblighi sul piano internazionale, presumibilmente nella forma dell'intesa tacita, agiscono come organi competenti a stipulare della Repubblica italiana e dello Stato estero.

Si può pervenire alle stesse conclusioni anche ove una Regione deleghi ad eseguire iniziative di cooperazione allo sviluppo, un ente pubblico (come potrebbe essere, ad esempio, un Comune, una Comunità montana, un'Università) o anche, al limite, privato, purché quest'ultimo agisca dietro puntuali istruzioni ed in nome della Regione, e tale situazione sia conosciuta dalla controparte estera.

Si ricorda, ancora una volta, che le Regioni possono svolgere attività di cooperazione allo sviluppo o direttamente, elaborando e finanziando totalmente i progetti, pur potendo delegarne l'esecuzione ad altri enti pubblici o privati, o versando dei contributi per progetti promossi, formulati ed attuati da enti pubblici o privati. Anche un ente pubblico, come ad esempio un Comune, che esegua progetti o iniziative all'estero, con contributo (o meno) di una Regione, può, al limite, essere considerato sul piano internazionale come organo decentrato della Repubblica italiana.

Allorché invece un progetto di cooperazione allo sviluppo sia realizzato da un ente privato (ONG, associazione, impresa, società, ecc.), sia pure con contributo finanziario regionale, è da escludere, almeno nell'ipotesi normale, il sorgere di diritti ed obblighi sul piano del diritto internazionale.

Per concordare e disciplinare con enti di Stati esteri (o anche con Stati esteri) la realizzazione di iniziative di cooperazione allo sviluppo, ed anche di promozione della cultura di pace e dei diritti umani, le Regioni possono ricorrere altresì allo strumento contrattuale. E' tuttavia da escludere, anche alla luce della prassi, che le intese di cui all'art. 117, comma IX, della Costituzione, concluse secondo il procedimento previsto dalla legge 131 del 2003 (e ciò è fuori discussione per gli accordi), siano contratti regolati dal diritto interno di una delle parti (o anche, in ipotesi, da una legge non statale o di un terzo Paese). Non sarebbe infatti stata necessaria una disposizione costituzionale per prevedere la possibilità per le Regioni di concludere contratti con controparti estere, cosa già del tutto pacifica, né il procedimento previsto dall'art. 6 della legge da ultimo citata, che contempla il coinvolgimento del Ministero degli affari esteri,



si attaglia alla conclusione di un semplice contratto di diritto privato. Nessuna intesa, del resto, indica espressamente quale sia la legge applicabile e dunque l'ordinamento giuridico di riferimento. Ciò nondimeno, potendo pur sempre le Regioni utilizzare lo strumento contrattuale anche per disciplinare interventi a favore dei Paesi in via di sviluppo, si è ritenuto opportuno fare riferimento ai modelli di contratto e accordo previsti nell'Allegato alla Convenzione di Madrid del 1980. Pur essendo tali modelli riferiti specificamente alla cooperazione transfrontaliera, possono tuttavia risultare utili, come punto e schema di riferimento, anche con riguardo alle iniziative di cooperazione allo sviluppo delle Regioni. Queste e gli Enti omologhi esteri possono infatti agire come persone giuridiche di diritto interno e concludere fra di loro contratti, la cui legge applicabile potrà essere quella nazionale dell'uno o dell'altro contraente o anche una legge non statale.

Le attività delle Regioni inerenti alla promozione della cultura di pace e dei diritti umani hanno quasi sempre come destinatarie le popolazioni residenti nei territori delle Regioni stesse. E' tuttavia comunque accaduto che siano stati previsti a tal fine progetti da realizzare nei Paesi in via di sviluppo e a favore delle popolazioni di questi: le conclusioni presentate con riguardo alla cooperazione allo sviluppo possono valere, *mutatis mutandis*, anche per le iniziative di promozione della pace e dei diritti umani. Le Regioni potranno dunque ricorrere allo strumento dell'intesa con enti di Stati esteri (e a mio avviso anche a quello dell'accordo con Stati esteri), utilizzando il procedimento di cui alla legge n. 131 del 2003; non è da escludere che in certi casi, pur in mancanza di un'intesa formale, l'esecuzione materiale di progetti di vario genere ad opera delle parti possa integrare la conclusione di un'intesa per fatti concludenti.



## BIBLIOGRAFIA

AAVV, “Commentario al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”, in *Le Reg.*, 1998, pp. 476 ss.

AAVV, *Federalism and International Relations*, edited by Michelmann Hans and Soldatos Panayotis, Clarendon Press, Oxford, 1990.

AAVV, *L'ordinamento federale belga*, raccolta di scritti coordinata da Francis Delpérée, Giappichelli Ed., Torino, 1996.

AAVV, *Libro bianco sulle politiche di cooperazione allo sviluppo*, II Ed., 2007, in [www.nonprofitonline.it](http://www.nonprofitonline.it).

Abbati Maurizio, “L’attuazione degli accordi internazionali da parte delle Regioni italiane alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e delle nuove competenze regionali, concorrenti ed esclusive”, in *La Costituzione delle autonomie – Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, a cura di Luca Mezzetti, Simone – Esselibri, Napoli, 2004, pp. 250-282.

Aiello Carlotta – Zupi Marco, “La politica italiana di cooperazione allo sviluppo”, in *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, a cura di Andrea Stocchiero e Marco Zupi, OICS, 2005, pp. 67-83.

Alessandrini Sergio, “La politica di cooperazione allo sviluppo dell’Italia”, in AAVV, *La politica italiana di cooperazione allo sviluppo*, a cura di Sergio Alessandrini, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 258-309.

Alessandrini Sergio, “La cooperazione italiana allo sviluppo”, in *Giovani – Educazione allo Sviluppo – Cooperazione*, a cura di Franco Borsello e Arnoldo Farina, Comitato italiano per l’UNICEF, 2005, pp. 135-146.

Amar Akhil Reed, *Of Sovereignty and Federalism*, in *YLJ*, 1987, pp. 1425-1520.

Ambrosi Andrea, “Le attività all’estero delle Regioni al tempo del federalismo a Costituzione invariata”, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 61-73.

Ambrosi Andrea, “Politica estera e attività internazionale delle Regioni in una sentenza interpretativa di rigetto sull’art. 6 della legge n. 131 del 2003”, in *Le Reg.*, 2005, pp. 206-225.

Antonelli Vincenzo, “Amministrazione pubblica e unità della Repubblica”, in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Alessandra Pioggia e Luciano Randelli, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 49-76.

Anzilotti Dionisio, *Corso di diritto internazionale*, Athenaeum, Roma, 1923.

Anzon Adele, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli Ed., 2003.

Arangio-Ruiz Gaetano – Margherita Lucilla – Tau Arangio-Ruiz Eleonora, “Soggettività nel diritto internazionale”, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, XIV, UTET, 1999, pp. 299-363.

Arangio-Ruiz, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Cooperativa libreria universitaria, Bologna, 1972.

- Aust Anthony, *Modern Treaty Law and Practise*, Cambridge University Press, 2000.
- Azzena Alberto, “Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali e superamento della riserva del potere estero allo Stato centrale”, in *Le Reg.*, 1985.
- Azzena Alberto., “Competenze regionali nei rapporti internazionali ed accordi fra Regioni a statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri”, in *Le Reg.*, 1983, pp. 1131-1180.
- Balbinot Monica e Bustos Gisbert Rafael, “Il regionalismo spagnolo”, in AAVV, *Esperienze federali contemporanee*, a cura di Nino Olivetti Rason e Lucio Pegoraro, CEDAM, Padova, 1996, pp. 29-38.
- Baldi Brunetta, “Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna. Una comparazione con l’Emilia Romagna”, in *Istituz. Federal.*, 2001, pp. 1151-1199.
- Balladore Pallieri G., *Diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, Milano, 1962.
- Ballarino Tito, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1979.
- Ballarino Tito, *Manuale breve di diritto internazionale privato*, CEDAM, Padova, 2002.
- Baratti Stefania, “L’accordo nel sistema delle fonti e il diritto dei trattati”, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di Sergio M. Carbone, Riccardo Luzzatto, Alberto Santa Maria, Giappichelli Ed., Torino, 2002, pp. 75-115.
- Barbera Augusto – Fusaro Carlo, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Barravecchia Giuseppe, “L’accoglienza degli immigrati come forma di cooperazione”, in AAVV, *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni ’90*, a cura di Carlo Maria Santoro, Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 177-197.
- Bartole Sergio– Bin Roberto– Falcon Giandomenico– Tosi Rosanna, *Diritto regionale – dopo le riforme*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Bartole Sergio, “Negoziazioni regionali all’estero e assensi o intese statali”, in *Le Reg.*, 1993, pp. 624-633.
- Bartole Sergio., “Atti e fatti (di rilevanza internazionale) nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni”, in *Giur. cost.*, 1975, pp. 3125-3136.
- Bassi Nicola, “I contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra Comunità, Stati membri e autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico”, in *Riv. It. D. Pubbl. Comunit.*, pp. 493-550.
- Bellini Nicola, “Le attività di cooperazione decentrata”, in *La politica estera delle Regioni*, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 175-180.
- Benvenuti Feliciano, *L’ordinamento repubblicano*, CEDAM, Padova, 1996.
- Bernardini Aldo, “Competenza normativa regionale e affari esteri: prime considerazioni”, in *Dem. e dir.*, 1975, pp. 279-300.
- Bernardini Aldo, “Norme internazionali e norme statali e regionali”(nota a sentenza), in *Riv. dir. int.*, 1964, pp. 80-102.
- Beyerlin Ulrich, *Pactum de Contrahendo, Pactum de Negotiando*, in EPIL, III, pp. 854-858.

Bifulco Raffaele, “Cooperazione e separazione nel titolo V”, in *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di Tania Groppi e Marco Olivetti, Giappichelli Ed., Torino, 2003, pp. 265-274.

Bilder Richard, *The Role of States and Cities in Foreign Relations*, in *AJIL*, 1989, pp. 821-831.

Bin Roberto – Pitruzzella Giovanni, *Diritto pubblico*, Giappichelli Ed., 2004.

Bin Roberto, “Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi”, in *Le Reg.*, 2001.

Bin Roberto., “Attività di mero rilievo internazionale, attività promozionali e attività di rilievo comunitario”, in *Le Reg.*, 1993, pp. 1321-1324.

Biscottini Giuseppe (ricerca diretta da), *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Giuffrè 1982.

Biscottini Giuseppe, “Sul fondamento dei diritti dell’uomo”, in *Riv. int. dir. u.*, 1988, pp. 3-22.

Bobbio Norberto, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli Ed., Torino, 1993.

Bocci Veronica Elena, “Il potere estero delle Regioni. Il caso dell’ufficio di collegamento della Regione Toscana”, in *Istituz. Feder.*, 2000, pp. 62-88.

Bognetti Giovanni, “Federalismo”, in *Dig. Discipl. Pubbl., Aggiornamento \**, UTET, 2000, pp. 279-286.

Bognetti Giovanni, “Federalismo”, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, VI, UTET, 1991, pp. 273-302.

Bosco Giacinto, *Lezioni di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

Bowett D. W., *Estoppel before International Tribunals and its Relation to Acquiescence*, in *BYIL*, 1957, pp. 176-202.

Brescia Marta, “Il potere estero delle Regioni”, in *L’incerto federalismo*, a cura di Nicolò Zanon e Alessandra Concaro, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 323-355.

Brierly J.L., *The Law of Nations*, Oxford University Press, 1963.

Briggs Herbert W., *The Law of the Nations*, London, 1953.

Brownlie Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2003.

Buonomo Giampiero, “Art. 6 – Attuazione dell’articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull’attività internazionale delle Regioni”, in *Legge La Loggia – Commento alla legge 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, coordinamento di Caterina Cittadino, Maggioli, 2003, pp. 122-153.

Buquicchio Michele, “La nuova disciplina delle intese delle Regioni con Enti territoriali esteri”, in *AAVV, Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Cacucci Ed., Bari, 2004, pp. 185-214.

Cadin Raffaele, “L’evoluzione storico-giuridica del concetto di sviluppo nel diritto internazionale”, in *Ersiliagrazia Spatafora – Raffaele Cadin - Cristiana Carletti, Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2003, pp. 3-106.

- Cafari Panico Ruggiero, “La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali”, in AAVV, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli Ed., Torino, 2002, pp. 1325-1339.
- Cafari Panico Ruggiero, “Le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni nella recente giurisprudenza costituzionale”, in *Riv. d. int. priv. proc.*, 2006, pp. 109-118.
- Caggiano Giandonato, “Il networking e i gemellaggi delle Regioni”, in *La politica estera delle Regioni*, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 147-160.
- Calamia Antonio Marcello, “Sul ruolo degli Enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980”, in *Riv. d. int. priv. proc.*, 1981, pp. 878-895.
- Camerlengo Quirino, “Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni”, in *Le Reg.*, 1997, pp. 193-208.
- Cannizzaro Enzo, “La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali”, in *Riv. dir. int.*, 2001, pp. 921-934.
- Cannizzaro Enzo, “Le relazioni esterne delle Regioni nella legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione”, in *Riv. dir. int.*, 2003, pp. 759-762.
- Cannizzaro Enzo, “Sui nessi logici fra personalità giuridica internazionale e treaty making power di enti sub-statali”, in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 121-123.
- Cannizzaro Enzo, “Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni”, in *Istituz. Feder.*, 2002.
- Cansacchi Giorgio, “Impegni internazionali ed autonomia regionale”, in *Giur. it.*, 1960, pp. 1075-1086.
- Cansacchi Giorgio, *Istituzioni di diritto internazionale pubblico*, Giappichelli Ed., Torino, 1967.
- Capotorti Francesco, *Corso di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1995.
- Capro M., De Poli M., Ronfini F., Bertinato L., *Progettare la cooperazione allo sviluppo*, Unipress, Padova 2001.
- Caravita Beniamino, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2006.
- Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli Ed., Torino, 2003.
- Carbone Sergio – Ivaldi Paola, “La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero”, in *Quad. reg.*, 2005, pp. 701-743.
- Carbone Sergio M., “I soggetti e gli attori nella comunità internazionale”, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di Sergio M. Carbone, Riccardo Luzzatto, Alberto Santa Maria, Giappichelli Ed., Torino, 2002, pp. 1-36.
- Caretti Paolo – De Siervo Ugo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli Ed., Torino, 2004.
- Caretti Paolo, “Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni”, in Paolo Caretti, *Stato, Regioni ed enti locali tra innovazione e continuità*, Torino, 2003, pp. 57-79.

- Caretti Paolo, “Regioni e riserva statale relative ai rapporti internazionali”, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 1388-1395.
- Caretti Paolo, “Un’altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del potere estero dello Stato”, in *Giur. cost.*, 1987, pp. 3039-3047.
- Caretti Paolo, “Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all’estero e attività di mero rilievo internazionale, in applicazione del principio di leale cooperazione”, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 1394-1396.
- Caretti Paolo, *I diritti fondamentali- Libertà e diritti sociali*, Giappichelli Ed., Torino, 2005.
- Caretti Paolo, *Stato, Regioni, Enti Locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003.
- Caretti Paolo., “Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo”, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 4312-4316.
- Caretti Paolo., “Una sconfessione definitiva dell’attività di rilievo internazionale delle Regioni?”, in *Le Reg.*, 1985, pp. 1178-1187.
- Carletti Cristiana, “Attori e strumenti della cooperazione internazionale per lo sviluppo”, in Ersiliagrazia Spatafora – Raffaele Cadin - Cristiana Carletti, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2003, pp. 107-227.
- Carli Marcello, “Orientamenti e politiche della Regione Liguria nel campo della cooperazione allo sviluppo”, in *Quad. reg.*, 1998, pp. 121-127.
- Carli Massimo, “Materie di competenza regionale e materie di interesse regionale”, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 1848-1856.
- Carnelutti Francesco, *Teoria generale del diritto*, Soc. Ed. del Foro it., Roma, 1951.
- Cassese Antonio, *Diritto internazionale*, a cura di Paola Gaeta, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Cassese Antonio, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Editori Laterza, Bari, 1999.
- Castaldi Giuseppe, “Rapporti tra norme internazionali e norme interne”, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, XII, UTET, 1997, pp. 391-411.
- Castellaneta Giovanni, “Possibili modalità tecniche di esercizio del potere estero delle Regioni”, in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Cacucci Editore, Bari, 2004, pp. 9-14.
- Catania Alfonso, *Manuale di teoria generale del diritto*, Editori Laterza, 1998.
- Cavaglieri Arrigo, *Corso di diritto internazionale*, Rondinella Alfredo Ed., Napoli, 1934.
- Cavaleri Paolo, *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 2006.
- Chatterjee S.K., *International Law of Development*, in *EPIL*, II, 1995, pp. 1247-1251.
- Cheli E., “Le attività svolte all’estero delle Regioni”, in *Le Reg.*, 1983, pp. 1181-1189.

- Chiappetti Achille, “Profili costituzionali del potere estero delle Regioni”, in AAVV, *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Cacucci Ed., Bari, 2004, pp. 15-28.
- Chieffi Lorenzo, “Il ruolo delle Regioni nella promozione della cooperazione e della pace tra i popoli”, in *Pace, dir. uomo. pop.*, 1990, pp. 65-77.
- Chiti, “Diritto comunitario e Regioni, attività di rilievo internazionale”, in *Riv. It. D. Pubbl. Comunit.*, 1995, pp. 1125-1141.
- Ciaffi Andrea, “Il rapporto fra le Regioni e il Governo centrale”, in *La politica estera delle Regioni*, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 71-111.
- Ciaurro Gian Franco, “Le competenze regionali a svolgere attività di rilievo internazionale”, in *Aff. soc. int.*, 1979, pp. 145-149.
- Cocuzza Francesco, “L’uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza: la Corte garante della politicità e dell’esponenzialità delle Regioni”, in *Le Reg.*, 1992, pp. 775-785.
- Colombo Alessandro, “La cooperazione come strumento di controllo dei flussi migratori”, in AAVV, *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, a cura di Carlo Maria Santoro, Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 155-176.
- Combacau Jean, *Sanctions*, in EPIL, IV, 2000, pp. 311-315.
- Condorelli Luigi – Salerno Francesco, “Le relazioni transfrontaliere tra comunità locali nel diritto internazionale ed europeo”, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1986, pp. 381-423.
- Condorelli Luigi, “Le Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali”, in *Pol. dir.*, 1973, pp. 223-240.
- Condorelli Luigi, “Un diritto internazionale privato per i rapporti tra Enti pubblici territoriali di Stati diversi?”, in *Collisio legum, Studi di diritto internazionale privato per Gerardo Broggin*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 119-128.
- Conetti Giorgio, “Alcune considerazioni sull’esercizio del potere estero delle Regioni”, in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 125-128.
- Conetti Giorgio, “Attività regionali di mero rilievo internazionale e necessità del previo assenso governativo”, in *Le Reg.*, 1988, pp. 976-981.
- Conetti Giorgio, “Le attività regionali di mero rilievo internazionale nella sentenza n. 179 del 1987 della Corte costituzionale”, in *Le Reg.*, 1987, pp. 1424-1441.
- Conetti Giorgio, “Turismo ed attività regionali di rilievo internazionale”, in *Le Reg.*, 1989, pp. 1705-1715.
- Conetti Giorgio, *The New External Powers of the Italian Regions*, in AAVV, *L’Europa tra federalismo e regionalismo*, a cura di Paola Viviani Schlein, Enrico Bulzi e Lino Panzeri, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 163-168.
- Conforti Benedetto, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002.
- Conforti Benedetto, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, Padova, 2000.



Corpaci Alfredo, “Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo”, in *Le Reg.*, 2001.

Cuocilo Fausto, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2000.

Cuoculo Fausto, *Diritto regionale italiano*, UTET, Torino, 1991.

D’Amato Anthony, *Good Faith*, in *EPIL*, II, 1995, pp. 589-601.

D’Amico Marilisa, “Il regionalismo italiano alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione”, in AAVV, *L’Europa tra federalismo e regionalismo*, a cura di M. Paola Viviani Schlein, Enrico Bulzi e Lino Panzeri, Giuffrè, 2003, pp. 169-205.

D’Atena Antonio (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994.

D’Atena Antonio, “La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V”, in *Le Reg.*, 2002.

D’Atena Antonio, *L’Italia verso il federalismo – taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001.

D’Atena Antonio, *Le Regioni dopo il big bang*, Giuffrè, Milano, 2005.

D’Onofrio Francesco, “Potestà legislativa regionale in campo internazionale”, in *Rass. parl.*, 1989, 139-149.

Daniele Luigi, “Accordi internazionali dello Stato e attuazione da parte delle Regioni”, in *Le Reg.*, 1989, pp. 1544-1553.

De Fiores C., “Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e ruolo delle Regioni. Le nuove prospettive del potere estero”, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3011-3017.

De Leo Maria Rosaria, “La funzione di politica estera decentrata: profili comparati”, in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Cacucci Ed., Bari, 2004, pp. 143-184.

De Martin G.C., “Carta europea dell’autonomia locali e limiti dell’ordinamento italiano”, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1988, pp. 368-398.

De Sena P., “In tema di attività internazionale delle Regioni”, in *Foro it.*, 1989, coll. 2128-2138.

De Siervo Ugo, “Il limite degli obblighi internazionali e la giurisprudenza della Corte costituzionale”, in *Quad. reg.*, 1987, pp. 415-445.

De Siervo Ugo, “Le Regioni italiane e i rapporti internazionali”, in *Quad. reg.*, 1985, pp. 58-76.

De Vergottini Giuseppe, “Stato federale”, in: *Enc. dir.*, XLIII, pp. 831-860.

De Vergottini Giuseppe, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 2004.

Del Valle-Galvez Juan Alejandro, *Spanish Regionalism in International and European Law*, in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 291-312.

Delpérée Francis e Verdussen Marc, “L’ordinamento federale belga. L’organizzazione”, in *L’ordinamento federale belga*, raccolta di scritti coordinati da Francis Delpérée, Torino, 1996, pp. 147-157.

Delpérée Francis, “Belgio”, in *Le Costituzioni dei Paesi dell’Unione europea*, a cura di Elisabetta Palici Di Suni Prat, Fabrizio Cassella e Mario Comba, CEDAM, Padova, 2001, pp. 169-181.

- Di Genio Giuseppe, *Stato regionale versus Stato federale*, Giuffrè, Milano, 2005.
- Di Marzo Luigi, *Component Units of Federal States and International Agreements*, Sijthoff & Noordhoff, Rockville, Maryland (USA), 1980.
- Dickmann Renzo, “Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome”, in AAVV, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di Beniamino Caravita, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 179-209.
- Dickmann Renzo, “Osservazioni in tema di limiti al potere estero delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e della legge La Loggia”, in *Osservatorio sul Federalismo e processi di governo* (Rivista telematica, www.federalismi.it), 12.06.2003.
- Doehring Karl, *Effectiveness*, in EPIL, II, 1995, pp. 43-48.
- Donnarumma M. R., *Il decentramento regionale in Italia ed il diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1983.
- Elazar Daniel J., *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995 (titolo originale: *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, 1987).
- Evans Malcolm D., *International Law*, Oxford University Press, 2006.
- Falcon Giandomenico, *Le convenzioni pubblicistiche*, Giuffrè, Milano, 1984.
- Fallace Rebecca, *International Law. A Student Introduction*, Sweet & Maxwell, London, 1997.
- Fassbender Bardo, *The Weight of Tradition and the Challenger of Political, Economic and Legal Convergence: the Status of the German Lander in International and European Law*, in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 339-357.
- Fedozzi Prospero, *Introduzione al diritto internazionale e parte generale*, CEDAM, Padova, 1933.
- Fenwick Charles, *International Law*, Meredith Publishing Company, New York, 1965.
- Ferrari Bravo Luigi, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Morano Ed., 1964.
- Ferrari Giuseppe Franco e Parodi Gianpaolo, “Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale”, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a cura di Giuseppe Franco Ferrari e Gianpaolo Parodi, CEDAM, Padova, 2003, pp. 429-479.
- Fiedler Wilfried, *Gentlemen's agreements*, in EPIL, II, 1995, pp. 546-548.
- Florenzano Damiano, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, CEDAM, Padova, 2004.
- Fois Paolo, *L'accordo preliminare nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1974.
- Forlati Picchio – Palmisano Giuseppe, “La lezione di una vita: cos'è e com'è il diritto internazionale”, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, Editoriale scientifica, pp. XVII-LVIII.

Forlati Picchio Laura, “Attività di mero rilievo internazionale delle regioni: una toppa per il vestito nuovo dell’integrazione europea?”, in *Le Reg.*, 1990, pp. 915-923.

Forlati Picchio Laura, “Rappresentanza”, in *Nov. Dig. It.*, XIV, UTET, pp. 832-857.

Forlati Picchio Laura, *La sanzione nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 1974.

Frei Daniel, *International Relations*, in *EPIL*, II, 1995, pp. 1359-1364.

Frigessi di Rattalma Marco, “Il ruolo del contratto nei rapporti tra enti pubblici territoriali appartenenti a Stati diversi”, Estratto da *IRER, Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Franco Angeli, 1995, pp. 97-115.

Frijo Manlio, “Dalla Convenzione di Madrid all’euroregione: prove di integrazione transfrontaliera”, in *AAVV, Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 383-404.

Frosini Tommaso Edoardo, “Tra soluzioni equilibrate e lacune da colmare – un nuovo tassello nel mosaico dell’attuazione”, in *Guida al diritto*, 29, 2003, pp. 34-36.

Frosini Vittorio, *Teoremi e problemi di scienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1971.

Frowein Abr. Jochen, *Nullity in International Law*, in *EPIL*, III, 1997., pp. 743-747.

Fumagalli Luigi, “Illecito e responsabilità”, in *AAVV, Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di Sergio M. Carbone, Riccardo Luzzatto, Alberto Santa Maria, Giappichelli Ed., Torino, 2002, pp. 235-267.

Gaja Giorgio, “Sulla rilevanza del diritto internazionale circa la delimitazione delle potestà legislative statale e regionale”, in *Riv. dir. int.*, 1969, pp. 322-328.

Gaja Giorgio, “Trattati internazionali”, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, XV, UTET, 1999, pp. 344-368.

Gambino Silvio, “Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell’ottica comparatistica”, in *AAVV, Il nuovo ordinamento regionale – Competenze e diritti*, a cura di Silvio Gambino, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3-71.

García Eloy, “Spagna”, in *Le Costituzioni dei Paesi dell’Unione europea*, a cura di Elisabetta Palici Di Suni Prat, Fabrizio Cassella e Mario Comba, CEDAM, Padova, 2001, pp. 771-786.

Gavazzi Giacomo, *Studi di teoria del diritto*, Giappichelli Ed., Torino, 2003.

Gazzetta Giovanni – Marini Francesco Saverio, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Giappichelli Ed., Torino, 2004.

Gerbasì Giampaolo, “I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nel nuovo Titolo V Cost.: difficoltà interpretative tra continuità e discontinuità rispetto al precedente assetto”, in *Il “nuovo” ordinamento regionale*, a cura di Silvio Gambino, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 293-317.

Gianelli Alessandra, “Rappresaglia nel diritto internazionale”, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, XII, UTET, 1997, pp. 411-444.

- Gianguaspero Paolo, “Specialità internazionale e rapporti internazionali”, in *Le Reg.*, 2006, pp. 45-82.
- Gioia Andrea, *Manuale breve di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2006.
- Gizzi Elio, “Regioni e potere estero”, in *Quad. reg.*, 1989, pp. 81-94.
- Gramola Mariangela, “Il potere estero delle Regioni: verso un federalismo interno e non internazionale”, in *Dir. Reg.*, 1996, pp. 1027-1072.
- Gratteri Andrea, “La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione”, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Giappichelli Ed., Torino, 2004, pp. 416-449.
- Greig D. W., *International Law*, Butterworths, London, 1976.
- Groppi Tania– Olivetti Marco (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti Locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli Ed., 2003.
- Groppi Tania, “Attuazione o revisione del Titolo V?”, in *Istituz. Feder.*, 2003, pp. 397-406.
- Guerra Luis Lopez, “Il Tribunale costituzionale spagnolo e le autonomie regionali”, in AAVV, *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di Antonio D’Atena, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 271-284.
- Guiglia Giovanni, “La forma di governo parlamentare belga”, in Francis Delpérée, *L’ordinamento federale belga*, Torino, 1996, pp. 11-37.
- Häberle Peter, “Germania”, in *Le Costituzioni dei Paesi dell’Unione europea*, a cura di Elisabetta Palici Di Suni Prat, Fabrizio Cassella e Mario Comba, CEDAM, Padova, 2001, pp. 321-332.
- Häberle Peter, “Problemi attuali del federalismo tedesco”, in AAVV, *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di Antonio D’Atena, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 107-179.
- Hamzeh Fuad, *Agreements in Simplified Form – Modern Perspective*, in BYIL, 1968-69, pp. 179-189.
- Henkin Louis, *Foreign Relations Power*, in: EPIL, II, 1995, pp. 446-450.
- Isernia Paolo, *La cooperazione allo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- Ivaldi Paola, “L’adattamento al diritto internazionale”, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di Sergio M. Carbone, Riccardo Luzzatto, Alberto Santa Maria, Giappichelli Ed., Torino, 2002, pp. 118-146.
- Jackson Jhon, *Sovereignty-Modern: a New Approach to an Outdated Concept*, in AJIL, 2003, pp. 782-802.
- Jori Mario – Pintore Anna, *Manuale di teoria generale del diritto*, Giappichelli Ed., Torino, 1988.
- Kelsen, Hans, *Principles of International Law*, II Edition, New York, 1966.
- Klabbers Jan, *The Concept of Treaty in International Law*, The Hague – London – Boston, 1996.
- Kojanec Giovanni, “Stato (diritto internazionale)”, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, 1990, pp. 786-796.

- La Pergola Antonio, “Note sull’esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale”, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 1050-1099.
- La Pergola Antonio, “Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato. Il caso italiano ed il diritto comparato”, in *Quad. reg.*, 1985, pp. 923-959.
- Lanchester Fulco, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Giuffrè, Milano, 2002.
- Lane P.H., *A Manual of Australian Constitutional Law*, The Law Book Company Limited, 1991.
- Laurà Maria Cristina, “Verso un *treaty-making power* regionale?”, in AAVV, *Le Regioni nell’ordinamento europeo e internazionale*, a cura di Fabio Marcelli, Giuffrè, Milano, 1998 pp. 249-265.
- Laurà Maria Cristina, Maffeo Giuseppe, Marcelli Fabio, “Cooperazione decentrata e ruolo delle Regioni”, in AAVV, *Le Regioni nell’ordinamento europeo ed internazionale*, a cura di Fabio Marcelli, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 267-310.
- Leanza Umberto, *Il diritto internazionale – Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Giappichelli Ed., Torino, 2002.
- Leroy Michel, “Federalismo e relazioni internazionali. Le Comunità e le Regioni belghe e l’Unione Europea”, in *L’Europa delle autonomie. Le regioni e l’Unione Europea* (a cura di Antonio D’Atena), Giuffrè, Milano, 2003, pp. 57-91.
- Levi Alessandro, *Teoria generale del diritto*, CEDAM, Padova, 1967.
- Lippolis Vincenzo, “Regioni, *treaty-making power* e giurisprudenza della Corte costituzionale”, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 1206-1223.
- Lombardi Giuseppe, “Un caso complesso: il Belgio”, in AAVV, *Esperienze federali contemporanee*, a cura di Nino Olivetti Rason e Lucio Pegoraro, CEDAM, Padova, 1996, pp. 21 ss.
- Luciano Vandelli, “La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale”, in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Alessandra Pioggia e Luciano Randelli, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 11-47.
- Luzzato Riccardo, “Il diritto internazionale generale e le sue fonti”, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di Sergio M. Carbone, Riccardo Luzzatto, Alberto Santa Maria, Giappichelli Ed., Torino, 2002, pp. 37-74.
- M. A. Bowett D. W., *Estoppel before international Tribunals and its Relation to Acquiescence*, in BYIL, 1957, pp. 468-513.
- Magiera Siegfried, *Government*, in EPIL, II, 1995, pp. 603-607.
- Mangiameli Stelio, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli Ed., Torino, 2002.
- Marcelli Fabio, “Autonomie territoriali, Unione europea e diritto internazionale”, in AAVV, *Le Regioni nell’ordinamento europeo e internazionale*, a cura di Fabio Marcelli, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 1-210.
- Marcelli Fabio, “Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo”, in *Le Reg.*, 1996, pp. 494-512.

- Marcelli Francesco e Giammusso Valeria, *La legge 5 giugno 2003 n. 131 – commento agli articoli*, Senato della Repubblica, Quaderni di documentazione, n. 36, Roma, 2003.
- Marcello A. M., “Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980”, in *Riv. Dir. int. priv. e proc.*, 1981.
- Marchisio Sergio, “La natura giuridica del trattato segreto”, in AAVV, *Il trattato segreto – Profili storico-diplomatici e regime giuridico*, a cura di Paolo Fois, CEDAM, Padova, 1990, pp. 87-105.
- Marchisio Sergio, “Sviluppo (cooperazione internazionale per lo)”, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, pp. 1551-1560.
- Marchisio Sergio, *Il finanziamento multilaterale*, Franco Angeli Ed., Milano, 1986.
- Marco Olivetti, “Il potere estero degli Stati membri e delle Regioni in Europa”, in *La politica estera delle Regioni*, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 213-231.
- Maresca Adolfo, *Il diritto dei trattati*, Milano, Giuffrè, 1971.
- Marini Francesco Saverio, “La pseudocollaborazione di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni”, in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Alessandra Pioggia e Luciano Randelli, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 339-368.
- Martines Temistocle, “Indirizzo politico”, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, pp. 134-171.
- Martinez T. – Ruggeri A. – Salazar C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- Masciotti Giovanni, *La Regione – fonti, organizzazione, funzionamento*, Giuffrè, Milano, 1990.
- Mastrojeni Grammenos, *Il negoziato e la conclusione degli accordi internazionali*, CEDAM, Padova, 2000.
- Mastropiero Corrado, “Il *treaty making power* regionale tra novella costituzionale e legge di attuazione. Spunti di riflessione”, in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Cacucci Editore, Bari, 2004, pp. 273-307.
- Matscher Franz, *Standing before International Courts and Tribunals*, in *EPIL*, IV, 2000, pp. 594-600.
- Mattioni A., “Obblighi internazionali e legge regionale”, in *Le Reg.*, 1991.
- Mazziotti di Celso Manlio – Salerno Giulio, “Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale”, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 3976-3983.
- Mc Nair (Lord), *The Law of Treaties*, Clarendon Press, Oxford, 1961.
- McWhinney Edward, *Canadian Federalism, and the Foreign Affairs and Treaty Power. The Impact of Quebec's “Quiet Revolution*, in *CYIL*, 1969, pp. 3-32.
- Meale Guido, *Diritto delle Regioni e poteri locali*, Cacucci Editore, Bari, 2003.
- Mezzetti Luca, “Il sistema (quasi) federale italiano”, in *La Costituzione delle autonomie – Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, a cura di Luca Mezzetti, Simone – Esselibri, Napoli, 2004, pp. 13-32.

Mezzetti Luca, “Potere estero e attività internazionali delle Regioni fra riforme costituzionali e Costituzione europea”, in *La Costituzione delle autonomie – Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, a cura di Luca Mezzetti, Simone – Esselibri, Napoli, 2004, pp. 283-307.

Michele Vellano, “Cooperazione internazionale allo sviluppo”, in: *Dig. Discipl. Pubbl.*, Aggiornamento, UTET, 2000.

Mingarelli Marco, “Le attività promozionali all'estero e di mero rilievo internazionale delle Regioni”, in *Amm. e pol.*, 1994, pp. 57-70.

Modica Paolo, *Competenze regionali in materia di rapporti internazionali e comunitari (con particolare riferimento alla Regione siciliana)*, Quaderno n. 27 dell'Assemblea regionale siciliana, 1991.

Monaco Riccardo, “Osservazioni sul diritto allo sviluppo come diritto dell'uomo”, RIDU, 1988, pp. 18-29.

Monaco Riccardo, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, UTET, 1971.

Morbidelli Giuseppe – Pegoraro Lucio – Reposo Antonio – Volpi Mauro, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli Ed., Torino, 2004.

Morelli Gaetano, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1967.

Morviducci Claudia, “Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l'interpretazione governativa del d.P.R. n. 616 del 1977”, in *Le Reg.*, 1980, pp. 982-1014.

Mosler Hermann, *Subjects of International Law*, in EPIL, IV, 2000, pp. 700-727.

Mucci Federica, “Potere estero, diritto internazionale e riforma del titolo V della Costituzione”, in Antonio D'Atena – Pierfrancesco Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 45-67.

Müller Jörg Paul, *Estoppel*, in EPIL, II, 1995, pp. 116-119.

Munari Francesco, “Tutela internazionale dell'ambiente”, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di Sergio M. Carbone, Riccardo Luzzatto, Alberto Santa Maria, Giappichelli Ed., Torino, 2002, pp. 333-367.

Munch Fritz, *Non binding agreements*, in EPIL, III, 1997, pp. 602-612.

Mura Loredana, “Il regime di pubblicità degli accordi delle Regioni con soggetti esteri”, in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 149-156.

Murgia Costantino, “Potere estero delle Regioni e giurisprudenza della Corte costituzionale”, in *Riv. giur. sarda*, 1986, pp. 199-207.

Nascimbene Bruno, “L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani”, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di Sergio M. Carbone, Riccardo Luzzatto, Alberto Santa Maria, Giappichelli Ed., Torino, 2002, pp. 270-298.

O'Connell, *International Law*, Oceana Publications, New York, 1965.

Oberdan Florenza, “Doppio binario per l'esercizio dei poteri sostitutivi”, in *Guida al diritto*, 29, 2003, pp. 61-64.

Oberdan Florenza, “Parificazione per i regolamenti degli enti locali”, in *Guida al diritto*, 29, 2003, pp. 48-50.

- Oberdan Florenza, "Potestà legislativa: delega al Governo per i confini", in *Guida al diritto*, 29, 2003, pp. 37-42.
- Odenino Alberto, *Pacta sunt servanda e buona fede nell'applicazione dei trattati internazionali*, Giappichelli Ed., Torino, 2003.
- Olivetti Marco, "Il potere estero delle Regioni", in *La politica estera delle Regioni*, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 17-54.
- Opeskin Brian, *Federal States in the International Legal Order*, in NILR, 1996, pp. 353-386.
- Oppenheim L., *International Law*, London, 1952.
- Oppermann Thomas, *Cultural agreements*, in: EPIL, I, 1992, pp. 895-890.
- Ottolenghi Giuseppe, *Corso di diritto pubblico*, Giappichelli Ed., Torino, 1956.
- Pacente Carmine, "I rapporti con le comunità di italiani residenti all'estero", in *La politica estera delle Regioni*, a cura di Alessandro Alfieri, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 181-187.
- Padrono Alessandro, "Note sulla cooperazione transfrontaliera a livello statale, regionale e sub-regionale", in *Quad. reg.*, 1988, pp. 545-562.
- Paladin Livio, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1991.
- Paladin Livio, *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 2000.
- Palermo Francesco, "Il potere estero delle Regioni", in Tania Groppi – Marco Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti Locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli 2003, pp. 165-175.
- Palermo Francesco, "Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore", in *Istituz. Feder.*, 2002, pp. 709-732.
- Palermo Francesco, *Il potere estero delle Regioni*, CEDAM, Padova, 1999.
- Panetta Eugenio, "Attuali problematiche politiche, giuridiche ed economiche delle zone di confine italiane nella prospettiva dell'Europa '93", in *Riv. amm.*, 1990, pp. 1726-1731.
- Panetta Eugenio, "La cooperazione soprafrontaliera tra enti pubblici e privati quale validissimo strumento per l'unificazione europea", in *Riv. amm.*, 1990, pp. 5-13.
- Panzera Antonio Filippo, "L'esecuzione dei trattati riguardanti materie attribuite alla legislazione regionale", in *Riv. dir. int.*, 1972, pp. 252-265.
- Papisca Antonio – Mascia Marco, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Cedam, Padova, 1997.
- Papisca Antonio, "La pace come diritto umano fondamentale", in *Pace, dir. uomo pop.*, 1987, pp. 37-43.
- Papisca Antonio, "Sviluppo e pace nel cantiere dei diritti umani", in *Pace dir. uomo pop.*, 1998, pp. 31-53.
- Papisca Antonio, "Sviluppo e pace: interdipendenza e sinergie nel cantiere dei diritti umani", in AAVV, *Cooperazione allo sviluppo e pace*, a cura di Franco Borsello, CEDAM, Padova, 1989, pp. 13-33.
- Parodi Gianpaolo, "Legislativo ed esecutivo regionale nei rapporti internazionali e con l'Unione europea. La nuova disciplina statutaria della Regione Liguria", in *Quad. reg.*, 2005, pp. 745-769.
- Partscht Karl Josef, *Reprisals*, in EPIL, IV, 2000, pp. 200-205.



Partsch Karl Josef, *Retorsion*, in: EPIL, IV, 2000, pp 232-233.

Pas Wouter, *The Role of the Belgian Regions and Communities in International and European Law*, in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 313-337.

Pasini Isabella, “Potere estero delle Regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel d.P.R. 31 marzo 1994”, in *Riv. it. dir. pubb. comunit.*, 1995, pp. 981-1010.

Pastori Giorgio, “Sistema autonomistico e finalità generali della Regione”, in *Le Reg.*, 1989, pp. 1534-1543.

Pastori Giorgio, “Verso la Regione ente generale”, in *Le Reg.*, 1989, pp. 231-235.

Pedetta Maurizio, “Le attività delle Regioni all'estero nella giurisprudenza più recente della Corte Costituzionale”, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 2992-3006.

Pedetta Maurizio, “Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e regime della previa intesa in ordine alle attività delle Regioni all'estero”, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 1796-1809.

Pedetta Maurizio, “Attività regionali di rilievo internazionale e valutazioni di politica estera”, in *Le Reg.*, 1989, pp. 1113-1123.

Pegoraro Lucio – Rinella Angelo, “Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici (con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti confinanti con l'Italia)”, in *Le Reg.*, 1998, pp. 1427-1477.

Pegoraro Lucio, “Le fonti del diritto”, in AAVV, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli Ed., Torino, 2005, pp. 105- 180.

Perassi Tomaso, *Introduzione alle scienze giuridiche*, CEDAM, Padova, 1967.

Pertile Marco, “Il GETC: verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?”, in *Dir. comm. int.*, 2005, pp. 117-150.

Picone Paolo, *L'applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali*, Eugenio Novene Ed., Napoli, 1973.

Pietrobon Alessandra, *Il sinallagma negli accordi internazionali*, CEDAM, Padova, 1999.

Pietrobon Alessandra, *L'interpretazione della nozione comunitaria di filiale*, CEDAM, Padova, 1990.

Pizzetti Federico Gustavo, “Commento all'art. 6”, in AAVV, *Il nuovo ordinamento della Repubblica – Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Giuffrè, Milano, pp. 407-427.

Pizzetti Franco, “I nuovi elementi unificanti del sistema costituzionale italiano”, in *Istituz. Federal.*, 2002, pp. 221-257.

Pizzetti Franco, “I nuovi elementi unificanti del sistema italiano: il posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, in AAVV, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 161-194.

Possenti Vittorio, “I diritti dell'uomo nella tradizione europea”, in RIDU, 1989, 421-431.

Quadri Rolando, *Diritto internazionale pubblico*, V Ed., Liguori Ed., 1969.

- Quadri Susanna, “Gli obblighi internazionali dello Stato come limite alla competenza legislativa regionale”, in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 157-166.
- Queirolo Ilaria, “Giurisdizione statale e regole di immunità”, in AAVV, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di Sergio M. Carbone, Riccardo Luzzatto, Alberto Santa Maria, Giappichelli Ed., Torino, 2002, pp. 177-205.
- Raimondi Antonio– Antonelli Gianluca, *Manuale di Cooperazione allo Sviluppo*, SEI, Torino 2001.
- Randelli Luciano, “La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale”, in: *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Alessandra Pioggia e Luciano Randelli, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 11-47.
- Raspadori Fabio, “La nozione di pace nell’ordinamento e nella politica estera dell’Unione Europea”, in: *I diritti dell’uomo, cronache e battaglie*, 2005, pp. 5-10.
- Reposo Antonio, “Autonomie locali e potere estero”, in *Dir. soc.*, 1983, pp. 145-154.
- Reposo Antonio, “Introduzione allo studio del diritto costituzionale e pubblico”, in AAVV, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli Ed., Torino, 2005, pp. 1-31.
- Rescigno Francesca, “Irragionevolezza legislativa nel riconoscimento di potere estero alle Regioni”, in *Giur. it.*, 1993.
- Reuter Paul, *Introduction to the Law of Treaties*, Pinter Publishers, London and New York, 1989.
- Rinella Angelo, “Le forme di Stato e la tutela delle libertà”, in AAVV, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli Ed., Torino, 2005, pp. 181-234.
- Rodriguez-Zapata, “L’esperienza spagnola dei rapporti tra lo Stato e le Comunità autonome, in relazione al diritto Comunitario europeo. Problemi.”, in AAVV, *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di Antonio D’Atena, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 285- 304.
- Rolla Giancarlo, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002.
- Rolla Giancarlo, *Le basi del diritto pubblico italiano*, Giappichelli Ed., Torino, 2004.
- Romano Alberto, “Introduzione”, in: *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzaroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca, I, Monduzzi Ed., 2001, pp. 1-77.
- Romano Alberto, “Le fonti del diritto amministrativo”, in AAVV, *Diritto amministrativo*, I, Monduzzi Ed., Bologna, 2001, pp. 81-147.
- Ronzitti Natalino, *Introduzione al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- Ronzitti Natalino, “I rapporti transfrontalieri delle Regioni”, in *Le Reg.*, 1989, pp. 995-1008.
- Rubin Alfred, *The International Legal Effects of Unilateral Declarations*, in *AJIL*, 1977, pp. 1-30.
- Rudolf Walter, *Federal States*, in *EPIL*, II, 1995, pp. 362-375.

- Salerno Francesco, “Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno”, in *Riv. dir. int.*, 2006, pp. 340-383.
- Salerno Francesco, “La partecipazione regionale al potere estero nell’evoluzione costituzionale”, in *Riv. dir. int.*, 1982, pp. 505-554.
- Salerno Francesco, “Principi generali del diritto (diritto internazionale)”, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, XI, UTET, 1996, pp. 524-558.
- Sanviti Giuseppe, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1978.
- Sapienza Rosario, “Stipulazione di trattati internazionali e competenze delle Regioni: il punto di vista della Corte costituzionale”, in *Riv. dir. int.*, 1981, pp. 590-599.
- Sapienza Rosario, *Elementi di diritto internazionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2002.
- Saulle Maria Rita, *Lezioni di diritto internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998.
- Scarciglia Roberto, “La forma di Stato decentrato”, in AAVV, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli Ed., Torino, 2005, pp. 235-248.
- Scarciglia Roberto, “I rapporti internazionali delle Regioni nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale”, in *Nuova rassegna*, 1990, pp. 1828-1830.
- Schacher Oscar, *Non binding agreements*, in *AJIL*, 1977, pp. 296-304.
- Schefold Dian, “L’Europa delle autonomie: le Regioni e l’Unione Europea. L’esperienza tedesca”, in *L’Europa delle autonomie. Le regioni e l’Unione Europea* (a cura di Antonio D’Atena), Giuffrè, Milano, 2003.
- Schwarzenberger Georg, *A Manual of International Law*, Stevens & Sons Limited, London, 1967.
- Sciso Elena, “I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione”, in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 59-82.
- Sciso Elena, “I rapporti internazionali delle Regioni: poteri, competenze, limiti”, in AAVV, *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di Michele Buquicchio, Cacucci Editore, Bari, 2004, pp. 61-77.
- Scoca Franco Gaetano, “Le amministrazioni come operatori giuridici”, in *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzaroli, Pericu, Roversi Monaco, Scoca, I, Monduzzi Ed., 2001, pp. 485-553.
- Secchi Carlo, “Tendenze e prospettive nella cooperazione produttiva e commerciale tra l’Italia e i Paesi in via di sviluppo”, in AAVV, *Cooperazione allo sviluppo e pace*, a cura di Franco Borsello, CEDAM, Padova, 1989, pp. 65-77.
- Senelle Robert, “Il Belgio federale”, in AAVV, *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di Antonio D’Atena, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 33-103.
- Sereni Angelo Piero, *Diritto internazionale*, II, sez. prima, Milano, 1958.
- Sergio Bartole, “La Regione: problemi generali”, in AAVV, *L’ordinamento regionale*, a cura di Sergio Bartole, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 9-49.

Shaw Malcolm, *International Law*, Cambridge University Press, 2003.

Sico Luigi, “L’esecuzione degli atti comunitari ed internazionali da parte dello Stato e delle Regioni”, in AAVV, *Il “nuovo” ordinamento regionale*, a cura di Silvio Gambino, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 137-147.

Sørensen Max, *Manual of Public International Law*, New York, 1968.

Sotgiu Maddalena, “L’attività estera delle Regioni: oltre il nesso di strumentalità con le competenze, verso una disciplina comune”, in *Le Reg.*, 1993, pp. 1781-1791.

Sotgiu Maddalena, “Le Regioni come enti a fini generali e le loro attività estere”, in *Le Reg.*, 1993, pp. 1327-1338.

Spagna Musso Enrico, *Diritto regionale*, III Ed., CEDAM, Padova, 1992.

Spatafora Ersiliagrazia – Cadin Raffaele – Carletti Cristiana, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Giappichelli Ed., Torino 2003.

Spatafora Ersiliagrazia, “Il diritto allo sviluppo come strumento di pace e di democratizzazione in un ordine internazionale equo”, in AAVV, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2003, pp. 229-268.

Spatafora Ersiliagrazia, “Il diritto allo sviluppo come strumento di pace e di democratizzazione in un ordine internazionale equo”, in Ersiliagrazia Spatafora – Raffaele Cadin, Cristiana Carletti, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Giappichelli Ed., Torino, 2003, pp. 229-268.

Sperduti Giuseppe, “Sulla soggettività internazionale”, in *Riv. dir. int.*, 1972, pp. 266-277.

Sperduti Giuseppe, “Un conflitto di attribuzione fra Stato e Regione in tema di adempimento di obblighi internazionali”, in *Foro it.*, 1981, coll. 618-622.

Starci Christian, “I Länder tedeschi ed il potere estero”, in AAVV, *Federalismo e regionalismo in Europa*, a cura di Antonio D’Atena, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 181-195.

Starke J.G., *Introduction to International Law*, Butterworths, London, 1989.

Steinberger Helmut, *Sovereignty*, in EPIL, IV, 2000, pp. 500-521.

Stocchiero Andrea, “La cooperazione decentrata delle Regioni e delle Province”, in AAVV, *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, a cura di Andrea Stocchiero e Marco Zupi, OICS, 2005, pp. 123-164.

Stocchiero Andrea, Salemi Pierfrancesco, Di Pinto Veronica, “La cooperazione decentrata italiana”, in AAVV, *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, a cura di Andrea Stocchiero e Marco Zupi, OICS, 2005, pp. 85-121.

Strozzi Girolamo, “Competenze regionali e potere estero dello Stato: un asso nella manica dell’esecutivo”, in *Giur. cost.*, 1981, pp. 1000-1012.

Strozzi Girolamo, “Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: la soluzione del d.P.R. n. 616 del 1977”, in *Le Reg.*, 1978, pp. 924-938.

Strozzi Girolamo, “Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra stato e regioni in materia internazionale”, in *Riv. dir. int.*, 1988, pp. 344-365.

- Strozzi Girolamo, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè 1983.
- Talice Carlo, "Rapporti internazionali ed attività amministrative all'estero – Riserva dello Stato ed attività consentite alle Regioni", in *Riv. amm.*, 1977, pp. 729-731.
- Tana Fabio, "L'obiettivo della stabilizzazione nella politica mediorientale dell'Italia e nella cooperazione allo sviluppo", in AAVV, *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, a cura di Carlo Maria Santoro, Il Mulino, Bologna, 1993, pp. 217-239.
- Tanzi Attila, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2003.
- Tarli Barbieri Giovanni, "I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale", in AAVV, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Giappichelli Ed., Torino, 2004, pp. 174-262.
- Tessaro Tiziano – Minetti Paola, *Manuale di diritto regionale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2004.
- Thomsen Sabine, *Restitution*, in EPIL, IV, 2000, pp. 229-232.
- Tomuschat Christian, *Component Territorial Units of States under International Law*, in AAVV, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 31-58.
- Treves Tullio, *Diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2005.
- Trovato P.G., "Regioni e potere estero", in *Studi in memoria di F. Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 1923-1943.
- Truini Alessandro, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa*, CEDAM, Padova, 2003.
- Tung William, *International Law in an Organizing World*, Thomas Y Crowell Company, 1968.
- Tusset Gianfranco, "Il diritto allo sviluppo come diritto umano", in *Pace, dir. uomo pop.*, 1992, pp. 77-94.
- Vandelli Luciano, "La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale", in *Le Reg.*, 1992, pp. 787-795.
- Vecchiato Diego, "Promozione e tutela delle minoranze: dalla dimensione internazionale a quella regionale", in *Dir. Reg.*, 1995, pp. 323-334.
- Vellano Michele, "Cooperazione internazionale allo sviluppo", in *Dig. Discipl. Pubbl.*, Aggiornamento \*, UTET, 2000, pp. 123-136.
- Veronesi Gianpiero, "Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione", in *Istituz. Feder.*, 2002, pp. 733-758.
- Verzijl Di J. H. W., *International Law in Historical Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 1973.
- Vicentini Gustavo, *Lezioni di teoria generale del diritto*, CEDAM, Padova, 2000.
- Violini Lorenza, "Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese", in *Le Reg.*, 2003, pp. 691-702.

- Violini Lorenza, “Potere estero delle Regioni e delle Province autonome”, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di Giandomenico Falcon, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 111-145.
- Vitta Edoardo, *Diritto internazionale privato*, UTET, Torino, 1972.
- Volpe Giuseppe, “Corte costituzionale, Regioni e diritto internazionale e comunitario”, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1974, n. 24/25, pp. 29-51.
- Volpi Mauro, “Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto”, in *La riforma delle autonomie locali regionali – Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, a cura di Giancarlo Rolla, Giappichelli Ed., Torino, 1995, pp. 33-68.
- Von Glahn Gerhard, *Law among Nations – An Introduction to Public International Law*, The Macmillan Company, New York, 1965.
- Weber Hermann, *Unfriendly act*, in EPIL, IV, 2000, pp. 1011-1013.
- Wildhaber Luzius, *Executive agreements*, in EPIL, II, 1995, pp. 312-318.
- Wouters Jan e De Smet Leen, *The legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations – The Case of Belgium*, K.U. Leuven Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 7 – June 2001, pp. 1-32, rep. in [www.law.kuleuven.ac.be](http://www.law.kuleuven.ac.be).
- Zanghì Claudio, “Protezione internazionale dei diritti dell’uomo”, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, XII, UTET, 1997, pp. 150-201.
- Zemanek Karl, *Responsibility of States: General Principles*, in EPIL, IV, 2000, pp. 212-229.

## **BRIEF SUMMARY**

### **The role of the Italian Regions in matters of human rights, culture of peace and developmental cooperation, in light of the new Title V of the Constitution**

In the last century, from the end of the eighties, the Italian Regions began to equip themselves with a law regarding the promotion of human rights, a culture of peace and developmental cooperation. In the wake of law n. 49 of 1987 (New subject of the cooperation of Italy with developing countries), which introduced – in a still rather limited way – the so called decentralised cooperation, almost all of the Regions laid out their own clear discipline regarding developmental cooperation initiatives at a legislative level. These could be (and still can be today) realized: a) with regional financing, by public and private agencies, non government organisations, associations, trade unions and other bodies which express the civil society; b) directly by the Regions. In the same way it was generally predicted, usually within the regional laws, that (with financial contributions given to public and private bodies and agencies) it would be possible for the Regions to sustain or directly develop extraordinary initiatives of international solidarity. These would favour the populations of countries which are usually, but not necessarily, developing or which are in a state of social or food emergency as a result of exceptional circumstances such as a natural disaster or armed conflict. For the development of all the aforementioned activities, the Italian Regions got in touch with Reasons, component units and agencies of the developing countries and of the countries in economic transition. Therefore the necessity arose to verify what legal effects the development, on the part of the Regions, of these developmental cooperation activities could have at the level of international law, and therefore, what the breadth of the so called foreign power of the Regions is.

From the point of view of Italian domestic law, from the advent of the Republican Constitution to today, there has been a gradual recognition (the work of the constitutional Court and ordinary legislation) of the possibility for the Regions to do more activities abroad. During the reforms of Title V of the Constitution, 2001, the Regions could develop abroad: promotional activities, activities of mere international relevance and activities regarding cross-border cooperation. Based on new article 117, comma IX, of the Constitution, the power of the Regions to conclude understandings with territorial component units within foreign states and agreements with foreign states has been expressly considered, even if only in the cases and with the disciplinary forms of the laws of the State. Substantially one considers that with the 2001 reform and the subsequent law of implementation n. 131 of 2003, a step forward was made in matters of the foreign power of the Regions. This step forward was made at least if we consider: the constitutionalisation of that which had previously been entrusted to ordinary legislation and to the judgements of the constitutional Court; the explicit provision of the power to conclude agreements with foreign states. Moreover the

activities that the Regions can develop abroad nowadays are not limited to just the above cited promotional activities and activities of mere international relevance, but also include as a practise, which has basically been approved by the Italian government, also developmental cooperation activities, which can be provided for by the understandings with foreign component units.

From the point of view of international law, to understand the position of the Regions it is necessary to refer to the concept of the State in the sense of international law. According to the theory that appears preferable, this can be understood to be an effective and permanent organisation of a territorial community. The Regions are not subjects – even though limited - of international law, but are rather constitutional elements of this organisation, which include not only the central organs of the State, but all the organs of the State considered as a whole, within which there are also the territorial component units.

The Regions, even though limited, are not subjects of international law insofar as they are subject to a superior authority and therefore fail to meet the requirements for independence, which one must consider essential. From this one can first of all understand that, when they are concurring to achieve acts that might create rights and obligations at an international level, the Regions always operate as organs of the State of which inseparably form part (that is the Italian Republic). Only the State will be called on the international level to respond to potential unlawful acts, which the Regions have participated in.

To realize developmental cooperation initiatives in favour of emerging countries or also the protection of human rights and promotion of a culture of peace in those countries, the Regions can: turn to the contractual tool; formally conclude understandings and agreements; realize projects and initiatives directly or by delegating the execution to public and private agencies and corporations; contribute financially to projects which are to be realized completely by public and private agencies and corporations.

The understandings concluded by following the procedure of art. 6, law n. 131, 2003, can either be, depending on the case, not legally binding agreements or proper international agreements: in the first case they remain completely out of the realm of law or rather, even though they originate as non legally binding, they can nonetheless be susceptible to producing legal consequences in virtue of the application of the principal of good faith and the protection of the reliance, or rather, in my opinion, in virtue of the subsequent behaviour of the parties, when this can be interpreted as a tacit conclusion of an agreement.

According to the organ theory, strictly speaking parties of an agreement undersigned by two Regions from different States are not the territorial component units, but their States, and it is these which are considered.

In the case of a breach or participation in a breach of an agreement - which created rights and duties at an international level - on the part of an Italian Region, the foreign Region, operating as an organ of the State of which it is a part, will be able to first of all breach the agreement



(according to the principal *inadimplenti non est adimplendum*), and also set in motion counter measures.

In any case the international responsibility of a State considered as a whole in regard to an unlawful act (like the breach of an agreement or understanding) which has taken place with the contribution of its component unit, will arise when the said State is no longer able to exercise the substitute powers (because that is not admitted or is no longer possible according to the domestic law) or it appears that it clearly has no intention of exercising them.

Often the Regions directly realize developmental cooperation activities in favour of foreign territorial component units, without formally concluding an agreement. Even in these cases the execution of the work can also include the tacit conclusion of a binding agreement at an international level and the Regions still operate as an organ of the Italian Republic.

Instead in the case of initiatives promoted and realized by private agencies, even with regional contributions, one cannot maintain that these form part of the organisation which is represented by the Italian Republic, as a subject of international law and therefore the Italian Republic cannot be held responsible at an international level.

The direct initiatives for the promotion of a culture of peace and for the protection of human rights, which the Regions started to realize at the same time as the developmental cooperation initiatives, were and still are principally aimed at the populations of those Regions. They usually consist of programmes to educate and raise awareness about the themes of development, human rights and peace, as well as activities of study, research and collection of materials. Nevertheless, the possibility (even if it does not happen very often) of also developing said initiatives in favour of the populations of emerging countries, has not been excluded. This may be achieved by means of identical tools (principally those of the understanding and also in the form of a tacit understanding) used for developmental cooperation.



## **BREVE RIASSUNTO**

### **Il ruolo delle Regioni italiane in materia di diritti umani, cultura della pace e cooperazione allo sviluppo, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione.**

A partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo appena trascorso le Regioni italiane hanno iniziato a dotarsi di una normativa inerente alla promozione dei diritti umani e della cultura di pace, e alla cooperazione allo sviluppo. Sulla scia della legge n. 49 del 1987 (“Nuova disciplina della cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo”), che ha introdotto – sia pure in modo ancora piuttosto ristretto – la c.d. cooperazione decentrata, quasi tutte le Regioni hanno emanato a livello legislativo una propria disciplina riguardante iniziative di cooperazione allo sviluppo. Queste potevano (e possono tuttora) essere realizzate: a) con finanziamenti regionali, da parte di enti pubblici e privati, organizzazioni non governative, associazioni, sindacati ed altri organismi espressione della società civile; b) direttamente dalle Regioni. Allo stesso modo è stata prevista, generalmente nelle stesse leggi regionali, la possibilità per le Regioni di sostenere (anche con contributi in denaro a favore di organismi ed enti pubblici e privati) o di svolgere direttamente iniziative straordinarie di solidarietà internazionale a favore delle popolazioni di Paesi, in genere ma non necessariamente in via di sviluppo, in situazioni di emergenza alimentare o sociale, come conseguenza di eventi eccezionali quali calamità naturali o conflitti armati. Per lo svolgimento di tutte le attività suddette le Regioni hanno preso contatti e concordato la realizzazione degli interventi con enti, generalmente ma non necessariamente, omologhi dei Paesi in via di sviluppo ed anche dei Paesi con economia in via di transizione. E’ sorta dunque la necessità di verificare quali effetti giuridici sul piano del diritto internazionale possa avere lo svolgimento da parte delle Regioni di attività di cooperazione allo sviluppo, e quindi quale sia l’ampiezza del c.d. potere estero delle Regioni.

Dal punto di vista del diritto interno italiano, dall’avvento della Costituzione repubblicana fino ad oggi, vi è stato un progressivo riconoscimento, ad opera della Corte costituzionale e della legislazione ordinaria, di sempre maggiori spazi circa l’esercizio di attività all’estero da parte delle Regioni. Al momento della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 le Regioni potevano svolgere all’estero attività promozionali, attività di mero rilievo internazionale e attività riguardanti la cooperazione transfrontaliera. In base al nuovo articolo 117, comma IX, della Costituzione, è stato espressamente contemplato il potere delle Regioni di concludere intese con enti territoriali interni a Stati esteri ed accordi con Stati esteri, sia pure nei casi e con le forme disciplinati dalle leggi dello Stato. Sostanzialmente si ritiene che con la riforma del 2001, e la conseguente legge di attuazione n. 131 del 2003, un passo in avanti, in materia di potere estero delle Regioni, sia stato fatto, almeno se si considerano: la costituzionalizzazione di ciò che in precedenza era affidato alla legislazione ordinaria e alle pronunce della Corte costituzionale; la previsione esplicita del potere di concludere accordi con Stati esteri. Inoltre le attività che le Regioni possono attualmente svolgere all’estero non si riducono alle sopra citate attività promozionali e di mero

rilievo internazionale, ma comprendono ormai nella prassi, sostanzialmente approvata dal Governo italiano, anche le attività di cooperazione allo sviluppo, che possono essere contemplate dalle intese con enti esteri.

Dal punto di vista del diritto internazionale, per comprendere la posizione delle Regioni è necessario riferirsi al concetto di Stato nel senso del diritto internazionale che, secondo la teoria che appare preferibile, può intendersi come l'organizzazione sovrana ed effettiva di una comunità territoriale. Le Regioni non sono soggetti, sia pur limitati, di diritto internazionale, ma piuttosto elementi costitutivi di questa organizzazione, che comprende non solo gli organi centrali dello Stato-persona, ma tutti gli organi dello Stato complessivamente considerato, fra cui anche gli enti territoriali.

Le Regioni non sono soggetti, ancorché limitati, di diritto internazionale in quanto sono sottoposte ad una autorità superiore e dunque difettano del requisito, che deve considerarsi essenziale, dell'indipendenza. Da ciò deriva in primo luogo che, qualora concorrano al compimento di atti suscettibili di creare diritti ed obblighi sul piano internazionale, le Regioni agiscono sempre come organi dello Stato come tutto del quale inscindibilmente fanno parte (ossia la Repubblica italiana). Solo quest'ultimo apparirà sul piano dell'ordinamento internazionale e potrà essere chiamato a rispondere degli eventuali illeciti cui abbiano concorso le Regioni.

Le Regioni, per realizzare iniziative di cooperazione allo sviluppo a favore dei Paesi emergenti, o anche di tutela dei diritti umani e di promozione della cultura di pace in quei Paesi, possono: ricorrere allo strumento contrattuale; concludere formalmente intese ed accordi; realizzare progetti e iniziative direttamente o delegandone l'esecuzione ad enti pubblici o anche privati; contribuire finanziariamente a progetti ideati e da realizzare totalmente da parte di enti pubblici e privati.

Le intese concluse seguendo il procedimento di cui all'art. 6 della legge n. 131 del 2003 possono essere, a seconda dei casi, o accordi internazionali giuridicamente non vincolanti o accordi internazionali: nel primo caso o rimangono totalmente al di fuori del realm of law ovvero, pur nascendo come giuridicamente non vincolanti, possono nondimeno essere suscettibili di produrre conseguenze giuridiche in virtù dell'applicazione del principio della buona fede e della tutela dell'affidamento, ovvero, a mio avviso, in virtù del comportamento successivo delle parti, quando questo possa essere interpretato come conclusione tacita, e dunque per fatti concludenti, di un accordo.

Secondo la teoria organica, rigorosamente parlando parti di un'intesa sottoscritta da due Regioni di Stati differenti non sono gli enti territoriali ma i loro Stati di appartenenza, complessivamente considerati.

Nel caso dell'eventuale inadempimento o concorso nell'inadempimenti da parte di una Regione italiana di un'intesa, che abbia creato diritti ed obblighi sul piano internazionale, la Regione straniera, operante come organo dello Stato della cui compagine faccia parte, potrà anzitutto rendersi a propria volta inadempiente (in base al principio inadimplenti non est adimplendum), ed anche porre in essere contromisure o sollecitare in tal senso il suo Stato di appartenenza.

In ogni modo la responsabilità internazionale di uno Stato complessivamente considerato per un fatto illecito (come l'inadempimento di un'intesa) cui

abbia concorso una sua entità politico-territoriale sorgerà quando detto Stato non sia più in grado di esercitare i poteri sostitutivi (perché ciò non si ammesso, o non sia più possibile, secondo il diritto interno) oppure appaia chiaramente non intenzionato ad esercitarli.

Spesso le Regioni realizzano direttamente attività di cooperazione allo sviluppo a favore di enti territoriali esteri, senza concludere formalmente un'intesa: anche in questi casi l'esecuzione delle prestazioni può integrare la conclusione per fatti concludenti di un atto impegnativo sul piano internazionale, e le Regioni operano sempre come organo della Repubblica italiana.

Nel caso invece di iniziative promosse e realizzate da enti privati, pur con contributo regionale, non si può sostenere che questi ultimi facciano parte dell'organizzazione in cui consiste la Repubblica italiana come soggetto di diritto internazionale, e non possono dunque comportarne la responsabilità sul piano internazionale.

Le iniziative dirette alla promozione della cultura di pace ed alla tutela dei diritti umani, che le Regioni hanno iniziato a realizzare parallelamente alle iniziative di cooperazione allo sviluppo, sono state e sono rivolte principalmente alle popolazioni delle Regioni stesse, e consistono in genere in programmi di educazione e sensibilizzazione ai temi dello sviluppo, dei diritti umani e della pace, oltre che in attività di studio, ricerca e di raccolta di materiale. Non è esclusa tuttavia la possibilità (anche se è avvenuto non molto di frequente) di svolgere dette iniziative anche a favore delle popolazioni di Paesi emergenti, e tramite i medesimi strumenti (in primo luogo quello dell'intesa, anche nella forma dell'intesa tacita) utilizzati per la cooperazione allo sviluppo.