

DIRITTO COSTITUZIONALE REGIONALE  
*Collana diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri*

---

*Sezione Istituzioni – 10*

La collana “Diritto costituzionale regionale” diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri adotta una politica di scelta dei volumi da pubblicare basata sul metodo del *peer review*. I testi devono essere inviati ai direttori della collana e, se il tema rientra tra quelli di interesse per la collana stessa, il contributo, in forma anonima, verrà sottoposto ad un processo di doppia valutazione esterna da parte di pari.

*The books published in the “Diritto costituzionale regionale” series, edited by Pasquale Costanzo and Antonio Ruggeri, are selected on the basis of the peer-review method. The files of the books ought to be sent to series’ directors. If the subject matter meets the scope of the series’ directors, the book will be submitted to a double external peer-review process.*

LINEAMENTI DI  
DIRITTO COSTITUZIONALE  
DELLA REGIONE PUGLIA



# LINEAMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE DELLA REGIONE PUGLIA

*a cura di*

GIUSEPPE CAMPANELLI - MICHELE CARDUCCI  
ISABELLA LOIODICE - VINCENZO TONDI DELLA MURA



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2016 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-4791-6

*Il presente volume è stato pubblicato nell'ambito del Progetto "5 per mille per la ricerca" dal titolo "Il Diritto costituzionale della Regione Puglia: sistema politico-istituzionale e osservatorio normativo-giurisprudenziale" (responsabile scientifico Prof. Giuseppe Campanelli) promosso e finanziato dall'Università del Salento; con lo specifico contributo del Dipartimento di Storia, Società e Studi sull'Uomo, dell'Università del Salento.*

Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## § 2 LE FUNZIONI DI RILIEVO INTERNAZIONALE \*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Organi statutari e organizzazione interna. – 3. La conclusione di accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato. – 4. *Segue*: la partecipazione alla formazione degli obblighi internazionali dello Stato. – 5. *Segue*: le altre attività internazionali. – 6. L’attuazione e l’esecuzione degli accordi internazionali. – 7. Le attività nei settori della cooperazione territoriale, della cooperazione decentrata e regionale allo sviluppo nonché della promozione commerciale all’estero. – Riferimenti bibliografici.

### 1. *Premessa*

La vocazione internazionale della Regione Puglia è ricavabile anzitutto dall’art. 1, comma 2 del suo Statuto, secondo cui l’Ente è “ponte dell’Europa verso le genti del Levante e del Mediterraneo negli scambi culturali, economici e nelle azioni di pace”. Significativi sono anche l’art. 4, comma 2, espressione della volontà di valorizzare “il legame con i pugliesi emigrati”, e il successivo art. 11, comma 1, che mette in luce il profilo economico secondo cui “[l]a Regione incentiva lo sviluppo sostenibile dell’economia pugliese, nel rispetto dell’ambiente, attraverso interventi tendenti [tra l’altro] a internazionalizzare l’economia regionale”.

La Regione in base all’art. 9, comma 2, Statuto, può concludere accordi con Stati e intese con enti sub-statali: questo autonomo “potere estero” (*fase ascendente diretta*) deriva, com’è noto, dall’art. 117 Cost. (modificato con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e deve essere esercitato con le diverse modalità della l. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia). Ciò non impedisce alla Regione di partecipare talvolta alla formazione degli obblighi internazionali dello Stato (*fase ascendente indiretta*), così come di svolgere attività a rilevanza estera non basate su accordi o intese. Inoltre, l’Ente regionale provvede, nella *fase discendente*, all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali (art. 117, comma 5, Cost.) ed esercita la propria potestà legislativa nel rispetto tra l’altro degli “obblighi internazionali” (comma 1), e cioè delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, degli accordi di reciproca limitazione della sovranità e di altri trattati internazionali (art. 1, comma 1, l. n. 131/2003).

### 2. *Organi statutari e organizzazione interna*

È bene sottolineare che, a differenza di altri Statuti regionali, quello pugliese non di-

---

\* Di Giuseppe Morgese.

sponde sul profilo degli organi statutari coinvolti nelle funzioni di rilievo internazionale né, d'altro canto, essi vengono disciplinati con legge regionale.

In assenza di appositi dati normativi, come invece accade per la partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto UE (v. *supra*, in questo capitolo, § 1), l'organo rappresentativo cui l'art. 9, comma 2, attribuisce la competenza a concludere accordi e intese (*infra*, par. 3) è il Presidente della Giunta regionale, in quanto *ex art.* 42 "rappresenta la Regione" (comma 1), ne "dirige la politica generale e la sua organizzazione amministrativa e ne è responsabile" (comma 2, lett. a). Al Presidente, dunque, spetta l'avvio delle procedure di cui all'art. 6 l. n. 131/2003, la negoziazione dei contenuti dell'accordo o dell'intesa, nonché (nel caso degli accordi) la titolarità dei poteri di firma conferiti dal Governo in base all'art. 6, comma 3 (*infra*, par. 3).

Questa competenza può essere esercitata anche da altri membri dell'esecutivo, potendo il Presidente "delegare ai componenti della Giunta regionale l'esercizio di funzioni per settori organici di materia e lo svolgimento di compiti circoscritti, anche temporalmente" (art. 43, comma 4, St.). Alla Giunta collegialmente intesa compete la "presa d'atto" della conclusione di accordi e intese da parte dal Presidente nonché della definizione delle altre attività internazionali. Al Consiglio regionale – che comunque "rappresenta la Comunità pugliese" – è riservata, infine, la generale "funzione di indirizzo e di controllo dell'attività della Giunta regionale" (art. 22, comma 1, St.).

Lo Statuto non reca indicazioni neanche in merito alla struttura organizzativa regionale deputata allo svolgimento delle attività internazionali dell'Ente (non potendosi d'altro canto individuare un modello comune nell'esperienza delle altre regioni italiane: v. già Alfieri, 2004, 56). L'attuale modello istituzionale-organizzativo contempla una struttura orientata alla gestione dei rapporti internazionali, la *Sezione Relazioni Istituzionali e Internal Audit*, che afferisce alla Presidenza della Giunta. Questa Sezione ha, tra l'altro, il compito di garantire l'unitarietà e la coerenza dell'attività delle relazioni internazionali del Presidente e della Giunta regionale; di affiancare le strutture responsabili circa la cura delle attività propedeutiche alla definizione di accordi e intese di collaborazione con Stati esteri; e di assicurare il supporto agli uffici regionali responsabili per le politiche di internazionalizzazione, per la partecipazione dell'Ente al processo di costruzione del Sistema Italia e per l'attuazione dei rapporti con l'estero attivati dagli enti locali pugliesi. Dal 2016 è in funzione anche il *Coordinamento delle Politiche Internazionali*, inteso ad assicurare l'unitarietà dell'azione di governo della Puglia nei confronti dei Paesi esteri, a garantire la massima sinergia per la costruzione di iniziative ed eventi volti ad attrarre l'interesse verso il territorio regionale, e a coordinare la partecipazione delle strutture regionali ai programmi di cooperazione internazionale.

Le articolazioni amministrative responsabili per la materia (o le materie) aventi proiezione internazionale si occupano delle attività precedenti e successive alla definizione degli impegni assunti dall'Ente, in coordinamento con la Presidenza della Giunta. Si segnalano la *Sezione Mediterraneo* (che si occupa della cooperazione con i Paesi dei Balcani e del bacino del Mediterraneo, nonché delle relazioni extra-UE), la *Sezione Turismo* (per la programmazione di iniziative di promozione all'estero) e la *Sezione Internazionalizzazione* (deputata a definire e gestire le politiche di sostegno non solo ai processi di internazionalizzazione dei distretti produttivi e delle imprese, ma anche ai pugliesi nel mondo).



### 3. *La conclusione di accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato*

Per quanto attiene alla *fase ascendente diretta*, l'art. 9, comma 2, dello Statuto della Regione Puglia afferma che essa, "nelle materie di sua competenza, nei casi e con le forme disciplinati dallo Stato, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato".

La norma riproduce fedelmente, come detto, l'art. 117, comma 9, Cost., in base al quale "[n]elle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato", purché "nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato". La regolamentazione dei "casi" e delle "forme" non ricade nell'autonomia statutaria regionale ma, in conformità del dettato costituzionale, è coperta da riserva di legge statale. In proposito, l'art. 6 l. n. 131/2003 contempla un sistema di controlli che, pur mortificando la prerogativa regionale, è stato ritenuto legittimo dalla Consulta con sent. 19 luglio 2004, n. 238 (critico Messineo, 2011).

Ai sensi dell'art. 6, comma 3, l. n. 131/2003, le modalità di esercizio della competenza della Regione a stipulare *accordi con Stati* sono limitate dal punto di vista sostanziale e procedurale, in ragione del fatto che questi, a differenza delle intese, impegnano la responsabilità internazionale dello Stato. Questa distinzione formale, tuttavia, incontra il limite del contenuto sostanziale della pattuizione: le apposite linee guida del Ministero degli esteri ([www.sistemapaese.esteri.it](http://www.sistemapaese.esteri.it)), infatti, definiscono accordo "ogni documento, a prescindere dal titolo che reca, avente come Parti contraenti una Regione o Provincia autonoma italiana ed il Governo di uno Stato straniero".

La Regione Puglia può concludere solo tre tipi di accordi, e cioè quelli *esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore*, quelli di *natura tecnico-amministrativa* e infine quelli di *natura programmatica finalizzati a favorire [lo] sviluppo economico, sociale e culturale* del proprio territorio. Il *treaty making power* deve rispettare la Costituzione, il diritto UE, altri obblighi internazionali e le linee di politica estera (nonché, nelle materie di competenza concorrente, i principi fondamentali dettati dalle leggi statali).

Dal punto di vista procedurale, la negoziazione – che, se si svolge all'estero, contempla l'eventuale partecipazione delle rappresentanze diplomatico-consolari italiane – è soggetta a tempestiva comunicazione e controllo preventivo del Ministero degli Esteri (che può dettare principi e criteri) e del Dipartimento affari regionali.

L'istruttoria si svolge in due fasi. Nella prima, la Regione deve inviare a entrambi gli organi centrali la bozza di accordo e una relazione di accompagnamento contenente i motivi dell'interesse alla conclusione dell'accordo (con indicazione, per gli accordi di natura programmatica, delle finalità su ricordate), le attività in esso ricomprese, le modalità di svolgimento e la copertura finanziaria. Raccolti eventuali pareri di altri Ministeri competenti per materia, il Ministero degli esteri chiude la prima fase alternativamente esprimendo giudizio positivo alla prosecuzione delle trattative, avanzando obiezioni (qualora si delinei un contrasto palese con gli obblighi internazionali dello Stato, nel qual caso la Regione è invitata a rimuovere i profili di incompatibilità) oppure chiedendo integrazioni o

modifiche. La seconda fase dell'istruttoria si apre con la predisposizione della bozza definitiva di accordo, presentata dalla Regione al Ministero degli esteri assieme alla richiesta di pieni poteri di firma. Il Ministero effettua una valutazione finale dell'opportunità politica e della legittimità formale dell'accordo e, in caso di esito positivo, conferisce alla Regione i pieni poteri di firma. Questi ultimi, vale la pena specificarlo, non attribuiscono all'Ente la qualifica di "organo" dello Stato, dato che il suo *treaty making power* deriva dalla Costituzione e non viene esercitato su delega statale (Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 387; conforme Salerno, 2011, 1000).

La circostanza per cui, nel sistema così delineato, la competenza a stipulare della Regione Puglia, pur garantita dalla Costituzione, si svolge nell'unitario quadro delle attività internazionali dello Stato è confermata dalla previsione dell'art. 6, comma 3, l. n. 131/2003, secondo cui "[g]li accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli" (sulla denuncia sul piano internazionale degli accordi regionali in violazione della procedura anzidetta, v. Salerno, 2011, 1001 ss.).

Anche la conclusione di *intese con enti territoriali interni ad altro Stato* è circondata da particolari cautele, nonostante questi atti non implicino formalmente (e fino a prova contraria) la responsabilità statale. In base all'art. 6, comma 2, l. n. 131/2003, la Regione può concludere con enti sub-statali "intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale". Siamo dunque in presenza di pattuizioni bilaterali o multilaterali – "ogni documento, a prescindere dal titolo che reca, avente come Parti contraenti una Regione o Provincia Autonoma italiana e un Ente omologo straniero", secondo le citate linee guida del Ministero degli Esteri – dirette a porre le basi per *attività promozionali all'estero* e *attività di mero rilievo internazionale*, peraltro già contemplate nella disciplina previgente (d.P.R. 31 marzo 1994, Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome). Nella stipulazione di tali atti, la Regione deve rispettare le linee e gli indirizzi di politica estera italiana, i vincoli derivanti dall'ordinamento UE, gli obblighi internazionali e non può assumere impegni che comportino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o lesivi degli interessi di altri soggetti territoriali costituzionalmente rilevanti.

A differenza di quanto previsto per gli accordi, qui la titolarità della procedura è in capo al Dipartimento affari regionali, mentre il Ministero degli esteri si limita a fornire un parere. La Regione è tenuta a sottoporre ai due organi governativi il testo dell'intesa prima della sua sottoscrizione, in modo da permettere loro di formulare osservazioni (anche per conto di altri Ministeri competenti) entro 30 giorni. Se questo termine trascorre senza tali osservazioni, vige la regola del silenzio-assenso. In caso contrario, la Regione deve recepire quanto osservato informandone la controparte estera ed acquisendone il consenso. Se ciò si verifica, la Regione invia al Dipartimento e al Ministero il testo modificato e riceve l'assenso alla firma, all'esito di uno scrutinio di conformità del testo con le modifiche richieste.

Si noti che un generale limite alla stipulazione di accordi e intese deriva, *ex art. 6*, comma 5, l. n. 131/2003, dalla possibilità che il Ministro degli esteri, "in qualsiasi momento, rappresent[i] questioni di opportunità (...) derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato". Se la Regione intende procedere in senso difforme, il Ministro, acquisito il parere del Dipartimento affari regionali, può "chiedere che la questione sia

portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale (...) interessato, delibera sulla questione".

Il controllo del Ministero degli esteri viene di regola esercitato nel quadro dell'*Intesa in materia di rapporti internazionali*, raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni il 18 dicembre 2008 (Trapassi, 2010; Salerno, 2011, 990 s.; in precedenza, Ciaffi, 2004). Questa intesa, che vincola Regioni, Province autonome e Governo (Dipartimento affari regionali, Ministero degli esteri e Ministero dello sviluppo economico) a cooperare strettamente per rafforzare la presenza del Sistema Italia nel mondo, è un'importante espressione del principio di leale collaborazione tra le diverse articolazioni territoriali di cui si compone lo Stato.

Per un verso, la Regione Puglia si impegna a rappresentare al Governo un quadro generale della propria attività internazionali, i più rilevanti atti deliberativi in materia (in specie quelli programmatici), gli atti sottoscritti con altri Stati, organizzazioni ed enti esteri diversi da accordi e intese, nonché le informative sulle attività successive alla loro stipulazione e sugli impegni assunti nel corso delle missioni all'estero. Per contro, gli organi centrali segnalano al livello regionale la programmazione pluriennale delle priorità geografiche e tematiche relative alle relazioni internazionali dello Stato nonché le attività e gli accordi bilaterali o multilaterali di interesse per le Regioni (in specie visite, eventi e manifestazioni internazionali). I livelli centrale e regionale collaborano anche nella preparazione e gestione delle missioni all'estero della Regione e di quelle di interesse comune, oltre a prevedere attività di formazione e aggiornamento del personale e per lo scambio di esperienze.

L'Intesa del 2008 ha previsto l'istituzione di un *Tavolo permanente per il coordinamento dell'azione internazionale*, che dal 2011 si riunisce trimestralmente con l'obiettivo di agevolare lo scambio di informazioni e costituire un luogo d'incontro per la promozione del sistema Paese. Quanto alla prevista *banca-dati* sulle informazioni scambiate tra i diversi livelli, la sua concreta realizzazione è stata oggetto di una successiva intesa del 27 luglio 2011 in sede di Conferenza unificata, in cui si dispone la creazione di un *database* unificato della cooperazione italiana allo sviluppo. La competenza sembra ora passata nelle mani dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, ai sensi dell'art. 17, comma 9, l. 11 agosto 2014, n. 125, "*Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*".

L'art. 117, comma 9, Cost. lascia all'autonomia regionale, pur nella cornice della l. n. 131/2003, l'individuazione dello strumento regionale con il quale stipulare gli impegni internazionali. Nella Regione Puglia la titolarità della firma spetta al Presidente della Giunta, che in questa maniera implicitamente sancisce, per parte regionale, la correttezza della procedura di cui alla l. n. 131/2003.

La presa d'atto della conclusione di accordi e intese da parte dal Presidente – talvolta impropriamente definita "ratifica", nonostante si tratti di atto interno all'ordinamento regionale (Sciso, 2006, 78) – spetta alla Giunta regionale, argomentando *ex art.* 44, comma 4, lett. e), St.: né quest'ultimo né una legge regionale hanno infatti posto una riserva di legge in materia oppure attribuito espressamente al Consiglio regionale tale funzione, segnando una differenza rispetto ad altri Statuti che garantiscono all'organo assembleare la fase dell'approvazione con legge o quanto meno un preciso obbligo di comunicazione da parte dell'esecutivo. Ciò non toglie, tuttavia, che l'Assise – come si è detto – possa esprimersi nella sua funzione di indirizzo e controllo (art. 22, comma 1, St.).

Infine, secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 4, l. n. 131/2003, agli accordi stipulati dalla Regione deve essere data "pubblicità in base alla legislazione vigente".

#### 4. Segue: la partecipazione alla formazione degli obblighi internazionali dello Stato

Lo Statuto non dice nulla in merito alla partecipazione della Regione Puglia alla formazione degli obblighi internazionali dello Stato (*fase ascendente indiretta*), soprattutto nel caso in cui tali obblighi siano suscettibili di avere una ricaduta sulle competenze e/o sul territorio regionale.

Questa lacuna discende dall'art. 117 Cost., comma 5, che dispone l'obbligo di coinvolgere Regioni e Province autonome nella formazione del solo diritto dell'Unione europea (v. *supra*, in questo capitolo, § 1). La differenza di trattamento rispetto al "versante europeo" è ancor più evidente in ragione del fatto che lo Stato, *ex art.* 117, comma 2, Cost., è competente in via esclusiva per le materie della "politica estera" e dei propri "rapporti internazionali", il che rende possibile ricondurre al livello centrale la stipulazione di accordi internazionali anche in materie di competenza concorrente o esclusiva della Regione: infatti, "la 'politica estera' concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo" (Corte cost., sentt. 1° giugno 2006, n. 211, e 14 maggio 2008, n. 131).

Per la verità, la legge di riforma del Titolo V della Costituzione ha previsto che, "[s]ino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica [possono] prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali" (art. 11 l. cost. n. 3/2001). La c.d. "Bicameralina" così integrata si dovrebbe esprimere sui progetti di legge concernenti, tra l'altro, materie di competenza concorrente delle Regioni: tuttavia, sinora tali previsioni non sono state introdotte nei regolamenti parlamentari.

Alla descritta situazione pregiudizievole per il pieno esercizio delle competenze regionali pone un (parziale) rimedio la citata Intesa della Conferenza Stato-Regioni del 2008 in materia di rapporti internazionali, il cui meccanismo di raccordo – pur non esente da profili problematici (Salerno, 2011, 990 ss.) – non impedisce che la legislazione statale possa prevedere altre modalità di partecipazione delle Regioni.

A volte, ciò implica vincoli a carico dell'Ente che riecheggiano quelli previsti nella l. n. 131/2003. Ci si riferisce, in specie, alla citata l. n. 125/2014 sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo, materia che la Corte costituzionale ha ricondotto alla "politica estera" e pertanto riservato alla competenza esclusiva dello Stato (sentt. nn. 211/2006 e 131/2008). L'art. 9 dispone che le iniziative di *partenariato territoriale* si debbano svolgere nel rispetto non solo della competenza statale in materia di politica estera e rapporti internazionali, ma anche dei principi stabiliti dalla legge in esame (e da altre applicabili). Quanto alla procedura, la Regione può avviare simili iniziative solo a sèguito di un parere positivo da parte del *Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo* (istituito presso il

Ministero degli Esteri) e avvalendosi delle strutture dell'*Agenzia per la cooperazione allo sviluppo*. Inoltre, vige un obbligo di comunicazione preventiva delle attività di partenariato territoriale, finanziate e programmate, al Ministero degli esteri e alla suddetta Agenzia in modo da assicurare il coordinamento delle iniziative nazionali di cooperazione allo sviluppo.

### 5. Segue: le altre attività internazionali

La Regione Puglia può svolgere generiche *attività a rilevanza estera*, eventualmente previa sottoscrizione di atti che non si risolvano in accordi con Stati o intese con enti omologhi stranieri. Ci si riferisce ad attività da collocare sul piano del diritto interno della Regione o degli Stati stranieri di volta in volta considerati, che non implicano una pattuizione vincolante e, quindi, richiedono una semplice seppur tempestiva *comunicazione al Governo*. Alcuni esempi possono essere lo scambio occasionale di informazioni, l'approfondimento occasionale di specifiche tematiche di interesse comune, la partecipazione a convegni, i contatti con le comunità di pugliesi all'estero, la collaborazione con soggetti stranieri non-territoriali per la promozione commerciale del territorio. Tali attività risultano sovente inquadrabili nell'ambito di rapporti internazionali propri dello Stato, ma talvolta – come nel caso dei rapporti con le comunità di pugliesi emigrati – traggono origine da una legge regionale.

L'ammissibilità di simili attività viene ricavata non solo dalla prassi costante ma anche dalla citata Intesa del 2008 in materia di rapporti internazionali, che – come detto – obbliga la Regione a segnalare al Governo, tra l'altro, gli atti sottoscritti con altri Stati, organizzazioni ed enti esteri diversi da accordi e intese, nonché gli impegni assunti nel corso delle missioni all'estero. A ogni modo, tali attività debbono rispettare eventuali norme statali di principio, avendo la Regione competenza solo concorrente per i propri "rapporti internazionali" e il "commercio con l'estero" (art. 117, comma 3, Cost.) (Olivetti, 2004, 1441).

L'Ente pugliese può essere anche chiamato alla gestione condivisa con lo Stato dei programmi di promozione dei territori italiani, in specie attivando partenariati con enti territoriali omologhi nelle aree geografiche di prossimità. Una specifica attività a rilevanza estera è poi indicata nell'art. 50 St., dedicato alla istituzione delle Autorità regionali di garanzia presso il Consiglio regionale: vi si prescrive che l'*Ufficio di difesa civica* – organo ausiliario e indipendente che agisce nei casi di cattiva amministrazione regionale e in altre occasioni – integri e coordini la propria attività con quella di analoghe istituzioni a un livello anche internazionale.

Riteniamo, infine, che alle attività *de quibus* si estenda per analogia quanto stabilito nell'art. 6 l. n. 131/2003, in merito sia al divieto per la Regione di esprimere valutazioni sulla politica estera dello Stato e di assumere impegni finanziari (comma 2) sia alla facoltà del Ministro degli esteri di rappresentare all'Ente questioni di opportunità che sconsigliano l'avvio o la continuazione delle attività.

### 6. *L'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali*

Lo Statuto regionale pugliese non si esprime neanche in merito alle modalità e agli organi coinvolti nella c.d. *fase discendente*, quella cioè relativa all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali nell'ambito territoriale di competenza.

Occorre pertanto avere riguardo all'art. 117, comma 5, Cost., per il quale le Regioni, nelle materie di loro competenza, "provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali (...), nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". L'art. 6, comma 1, l. n. 131/2003, che ha dato attuazione alla norma ricordata, fornisce alcune precisazioni, secondo cui la Regione può svolgere "direttamente" le attività di attuazione ed esecuzione con riferimento agli accordi internazionali già "ratificati" dai competenti organi statali.

Questa precisazione sembra limitare l'attività di attuazione-esecuzione ai soli trattati che richiedono la ratifica del Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.), eventualmente previa autorizzazione delle Camere (art. 80), ed escludere viceversa gli accordi stipulati in forma semplificata (cioè conclusi in seguito alla sola firma da parte dei plenipotenziari). Tuttavia la Corte costituzionale, nella sent. 6 dicembre 2004, n. 379, ha avallato l'interpretazione più ampia e rispettosa delle competenze regionali: per un verso, l'attuazione da parte delle Regioni di accordi (solo) stipulati e non anche ratificati "non potrebbe certo legittimare un'esecuzione da parte regionale prima della ratifica che fosse necessaria ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale [sarebbe] certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano"; per altro verso, poi, è ben possibile che le Regioni procedano "all'attuazione di accordi internazionali stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale", fermi restando i poteri di sostituzione dello Stato in caso di inadempienza (Sciso, 2006, 74).

Che le Regioni non possano attuare ed eseguire accordi internazionali non ratificati dallo Stato emerge anche dalla sent. 22 ottobre 2010, n. 229, in cui la Consulta si è pronunciata su una vicenda che ha interessato proprio la Regione Puglia. È stata infatti riconosciuta l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lett. h) della l.r. 4 dicembre 2009, n. 32, Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia. Questa norma dava attuazione ai principi espressi, tra l'altro, nella Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale ONU, entrata in vigore il 1° luglio 2003 ma non ancora ratificata dall'Italia.

Si noti come l'attività di "esecuzione" non implichi la possibilità per la Regione di emanare un vero e proprio ordine di esecuzione in luogo di quello statale; al contrario, anche perché preceduta da quella di "attuazione", essa debba essere intesa in senso improprio quale insieme delle misure connesse all'adempimento di un accordo dallo Stato (Cannone, 2012, 1344).

Nel silenzio dello Statuto, riteniamo che la Regione possa dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali dello Stato con legge o con regolamento regionale. Estendendo in via analogica quanto dispone l'art. 4 l.r. n. 24/2011, Norme sulla partecipazione

della Regione Puglia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, se ne ricava la necessità della legge regionale – e dunque l'intervento del Consiglio ai sensi dell'art. 22 St. – nei casi in cui l'attuazione dell'accordo statale implichi nuove spese o minori entrate, l'istituzione di nuovi organi e strutture amministrative regionali oppure interventi in materie coperte da riserva assoluta di legge. Al contrario, la Giunta può procedere in via regolamentare o amministrativa in tre casi: quando l'accordo ratificato dallo Stato deleghi alla Regione l'attività attuativo-esecutiva in via regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.) e il Consiglio, alle condizioni stabilite nell'art. 22, comma 2, lett. *e-bis*), Statuto, attribuisca a sua volta alla Giunta l'approvazione dei regolamenti delegati; nel caso in cui la legge regionale di attuazione ed esecuzione dell'accordo statale richieda ulteriore attività regolamentare della Giunta (art. 44, comma 1, Statuto); e infine, in ogni altro caso non espressamente o implicitamente riservato al Consiglio (art. 44, comma 4, lett. e), St.).

L'esercizio della competenza attuativo-esecutiva regionale deve essere condotta “nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato” (art. 117, comma 5, Cost.). Secondo l'art. 6, comma 1, l. n. 131/2003, le relative attività devono essere previamente comunicate al Ministero degli esteri e al Dipartimento affari regionali i quali, entro 30 giorni, hanno la possibilità di formulare “criteri e osservazioni”. Questa disposizione – che sembra esorbitare rispetto alle “norme di procedura” dell'art. 117, comma 5, Cost., permettendo al Governo di esercitare una funzione di indirizzo e coordinamento – è stata ritenuta legittima dalla Consulta nella sentenza 238/2004. Si noti che anche nella fase discendente, così come in quella ascendente, il Ministro degli esteri può, in qualsiasi momento, “rappresentare (...) questioni di opportunità (...) derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato”, con facoltà di portare la questione dinanzi al Consiglio dei ministri in caso di opposizione della Regione (art. 6, comma 5, l. n. 131/2003).

L'inadempienza della Regione nell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali comporta non solo la responsabilità nei confronti dello Stato ma anche la possibilità che quest'ultimo eserciti il potere sostitutivo di cui all'art. 8 l. n. 131/2003. Questa norma dà attuazione all'art. 120 Cost., secondo cui “[i]l Governo può sostituirsi a organi delle Regioni (...) nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali” (Annibale, 2006, 780 ss.).

Nonostante la l. n. 131/2003 non faccia riferimento agli impegni stipulati dalle Regioni, esigenze logico-sistematiche e di coerenza inducono a ritenere che la Regione Puglia – come gli altri enti regionali – possa dare diretta attuazione ed esecuzione anche agli accordi e alle intese da essa negoziati e conclusi in base all'art. 117, comma 9, Cost., purché nel rispetto dell'art. 6, comma 2 e 3, l. n. 131/2003 (Cannone, 2012, 1345). Quanto allo strumento di adeguamento normativo, si ripropone lo stesso discorso fatto in precedenza: si deve ricorrere alla legge regionale se la materia implica nuove spese o minori entrate, l'istituzione di nuovi organi e strutture amministrative nonché interventi in materie coperte da riserva assoluta di legge regionale, mentre negli altri casi si può procedere in via regolamentare o amministrativa.

### 7. *Le attività nei settori della cooperazione territoriale, della cooperazione decentrata e regionale allo sviluppo nonché della promozione commerciale all'estero*

Per quanto riguarda i settori in cui si esplica l'attività estera della Regione Puglia, si evidenzia anzitutto la mancanza di un obbligo in capo all'Ente di predisporre la programmazione integrata di simili attività, diversamente da quanto accade in altre Regioni. Ciò ha comportato l'assenza di una politica di internazionalizzazione di ampio respiro, capace cioè di coordinare gli interventi degli attori istituzionali e privati operanti sul territorio (Ricciardelli *et al.*, 2013, 83).

Le principali attività internazionali della Regione sono condotte nei settori della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, della cooperazione decentrata e regionale allo sviluppo, nonché della promozione commerciale all'estero (per quanto riguarda i rapporti con i pugliesi all'estero, v. il contributo di M. Pierri, Parte II, cap. II, § 5).

Benché la *cooperazione territoriale* della Regione si svolga essenzialmente nel quadro normativo di derivazione UE (v. *supra*, in questo capitolo, § 1, par. 10), si segnalano gli accordi di collaborazione stipulati con Stati, enti e istituzioni regionali e internazionali per il miglioramento della *governance* e il rafforzamento della *partnership* territoriale. Ci si riferisce al Protocollo di collaborazione con la Regione di Kotaik (Armenia) del 1996; agli Accordi di collaborazione con il Voivodato di Walbrzych e con quello di Jelenia Gora (Polonia) del 1996; ai due Accordi di collaborazione con la Repubblica di Montenegro del 1996 e del 2005; all'Accordo di collaborazione con lo Stato di New York del 1997; all'Accordo di collaborazione con il Governatorato di Sousse (Tunisia) del 2001; all'Intesa di collaborazione con la Provincia di Henan (Repubblica Popolare Cinese) del 2004; all'Intesa di collaborazione con la Contea di Dubrovnik e Neretva (Croazia) del 2006; alla lettera di intenti con la Regione Istriana (Croazia) del 2009; e alla Dichiarazione di intenti con la Provincia del Guangdong (Repubblica Popolare Cinese) del 2010 (tutti su [www.europuglia.it](http://www.europuglia.it)).

Nell'ambito della lunga e significativa tradizione di cooperazione con l'Albania, si ricordano poi i due Accordi di collaborazione del 1998 e del 2004, la lettera di intenti tra il Ministero dell'Agricoltura albanese e l'Assessorato alle Risorse Agroalimentari del 2008, e il Protocollo d'intesa tra i partner dell'Agenzia per la democrazia locale dell'Albania del 2008 (rinnovato nel 2015). Un cenno a parte merita l'istituzione nel 2003, d'intesa con i Governi albanese e italiano, dello *Sportello informativo regionale* con sede a Tirana: esso, a personale misto italiano ed albanese, si occupa tra l'altro del raccordo operativo fra soggetti operanti in quel Paese intorno ai temi della cooperazione transfrontaliera nonché del supporto alle amministrazioni albanesi partecipanti alla cooperazione europea.

La *cooperazione decentrata allo sviluppo* è quella realizzata da Regione ed enti locali nell'ambito di iniziative di partenariato territoriale con istituzioni locali dei Paesi con i quali coopera l'Italia, al fine di dare impulso allo sviluppo reciproco equo e sostenibile. Attualmente la materia è regolata dalla ricordata l. n. 125/2014, che reca la disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo. La Regione Puglia partecipa al *Programma di sostegno alla cooperazione regionale*, promosso nel 2003 dal Governo per il sostegno alla crescita dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani occiden-



li. L'attuazione del Programma è disciplinata da due Accordi di Programma Quadro (APQ), intitolati *Paesi dei Balcani* e *Paesi del Mediterraneo*: questi, stipulati nel 2005 tra il Governo e le Regioni Piemonte e Sardegna (quali Regioni capofila), hanno dato avvio alle iniziative di cooperazione internazionale nei Paesi indicati. La Regione Puglia, nell'APQ *Paesi dei Balcani*, ha assunto il ruolo di responsabile della progettazione e dell'attuazione degli interventi per due delle cinque linee tematiche ("Sviluppo socio-economico" e "Dialogo e cultura"), mentre nell'APQ *Paesi del Mediterraneo* svolge il ruolo di Regione coordinatrice degli interventi progettuali verso l'Egitto e ha responsabilità per la linea tematica "Dialogo e cultura".

La cooperazione decentrata si concretizza anche attraverso le *iniziative per la stabilizzazione, la ricostruzione e lo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica*, di cui alla l. 21 marzo 2001, n. 84. La Regione Puglia è capofila, assieme alla Regione Veneto, di alcuni progetti diretti, tra l'altro, a consolidare relazioni internazionali, promuovere la realizzazione progettuale e gestionale, sviluppare capacità ingegneristiche, rafforzare l'offerta di servizi pubblici ai cittadini e alle imprese, sostenere il settore alimentare e il mercato del lavoro di specifiche zone di tali Paesi. Tra quelli conclusi, meritano un cenno il *Progetto FOSEL* (Formazione per lo Sviluppo Economico Locale), orientato alla promozione di processi di sviluppo socio-economico locale stabile ed equo in alcune province argentine, che ha visto la Regione Puglia capofila tra il 2009 e il 2012, nonché la partecipazione al *Progetto per il supporto delle politiche minorili in Albania* (coordinato dalla Regione Emilia Romagna tra il 2007 e il 2011).

Le attività di *cooperazione regionale allo sviluppo*, che devono rispettare le linee di indirizzo statali, si muovono nella cornice della l.r. 25 agosto 2003, n. 20, Partenariato per la cooperazione, con la quale l'Ente riconosce nelle comunità locali i destinatari degli interventi di partenariato internazionale e favorisce il rafforzamento della cultura del partenariato fra comunità e istituzioni. Gli articoli 3, 4 e 5 contemplano tre ambiti di intervento (partenariato fra comunità locali, cooperazione internazionale, cultura dei diritti umani), al cui interno possono essere previste azioni dirette dalla Regione oppure affidate ad altri soggetti mediante procedura di avviso pubblico. La l.r. n. 20/2003 prevede la definizione di un piano di programmazione triennale e un programma annuale di attuazione; essa inoltre ha istituito l'albo regionale dei soggetti operanti nell'ambito della cooperazione e dell'interculturalità. Dal canto suo, l'art. 8 l.r. 12 agosto 2005, n. 12, ha previsto il sostegno finanziario della Regione Puglia alle iniziative di carattere promozionale per la pace e per lo sviluppo delle relazioni tra i popoli del Mediterraneo.

Finalizzati allo sviluppo della cooperazione internazionale sono anche i Protocolli d'intesa con il CIHEAM/IAM Bari del 2005, con ARPA Puglia del 2008, con l'Unione delle Università del Mediterraneo (UNIMED) del 2010, nonché la Convenzione quadro con l'ARTI del 2010.

Infine, la Regione Puglia pone in essere attività di *promozione commerciale all'estero* del sistema produttivo regionale. Esse si collocano nell'ambito della promozione del Sistema Italia all'estero, riformato a partire dalla fine del 2011 e al cui interno è assegnato un ruolo importante alla *Cabina di Regia per l'Italia Internazionale*, strumento per coordinare le politiche di internazionalizzazione cui partecipano anche i Presidenti della Conferenza delle Regioni ([www.sistemapaes.eesteri.it](http://www.sistemapaes.eesteri.it)). A tale organismo si ricollega funzionalmente il cita-

to *Tavolo permanente per il coordinamento dell'azione internazionale*, previsto nell'Intesa della Conferenza Stato-Regioni del 2008 in materia di rapporti internazionali, al cui interno si segnala il *Gruppo di lavoro per l'internazionalizzazione dei territori*, orientato alla programmazione delle attività promozionali condivise tra Stato ed enti territoriali.

Ciò posto, la Regione Puglia, in base alla propria competenza concorrente ex art. 117 Cost. in materia di commercio con l'estero, ha dato avvio alla programmazione delle attività di promozione e sostegno ai processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi e territoriali regionali. Nel 2006 la Giunta regionale ha approvato il *Piano Regionale per l'Internazionalizzazione 2006-2013* (c.d. PRINT Puglia), che prevedeva indirizzi strategici per accelerare i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo pugliese, in specie attraverso la proiezione estera del *Sistema Puglia* e il rafforzamento della capacità delle PMI sui mercati internazionali. Nel settembre 2007, la Regione ha anche sottoscritto con il Ministero dello sviluppo economico un apposito Accordo quadro di programma in materia di internazionalizzazione.

Gli annuali *Programmi di promozione dell'internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali*, dal 2007 al 2012, contengono le azioni di internazionalizzazione basate sugli indirizzi strategici del PRINT. Il sostegno finanziario a tali azioni è stato fornito dal POR FESR 2007-2013 (in attuazione del Documento strategico regionale della Puglia 2007-2013, dell'agosto 2006), in particolare nell'apposita linea di intervento 6.3, Interventi per il marketing territoriale e l'internazionalizzazione dei sistemi produttivi e delle imprese, attuata con il Piano pluriennale di attuazione del maggio 2009 (modificato nel 2010 e nel 2011).

Nel 2013 è stato approvato il *Programma di promozione dell'internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali per il biennio 2013-2014* (deliberazione della Giunta regionale 29 gennaio 2013, n. 51), che funge da cerniera tra la vecchia (2007-2013) e la nuova (2014-2020) programmazione dei fondi strutturali. L'aggiornamento del Programma nel 2014 (deliberazione della Giunta regionale 8 aprile 2014, n. 595) tiene conto della Strategia regionale per la specializzazione intelligente (*Smart Specialization Strategy*, la cui versione definitiva è contenuta nella deliberazione 1° agosto 2014, n. 1732) e si propone di canalizzare le iniziative di promozione dell'internazionalizzazione in funzione delle tre aree prioritarie della *manifattura sostenibile*, della *salute dell'uomo e dell'ambiente* e delle *comunità digitali, creative e inclusive*.

La *Sezione Internazionalizzazione* è la struttura regionale responsabile in materia, mentre il supporto tecnico e la fornitura di servizi sono affidati, in base a una convenzione del 2012, a *Puglia Sviluppo SpA*, società *in-house*. Lo *Sportello regionale per l'internazionalizzazione delle imprese* (SPRINT Puglia) – contemplato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 143 e dalla delibera CIPE 29 giugno 2000, n. 91 – è stato istituito per mezzo di un'intesa istituzionale e un protocollo operativo del 2002 (tra l'allora Ministero delle attività produttive, la Regione Puglia, l'ICE, la SACE, la Simest SpA, Finpuglia e Unioncamere Puglia): si occupa di incoraggiare e facilitare l'accesso delle imprese e degli operatori economici pugliesi alle informazioni, agli strumenti di agevolazione e ai servizi di supporto tecnico nel campo dell'internazionalizzazione. Quanto alla *Cabina di regia regionale per l'internazionalizzazione*, istituita nel 2006 con funzioni di coordinamento delle attività regionali in materia e che ha condotto il processo partenariale per la definizione del PRINT Puglia,

essa è stata sostituita di fatto dalla collaborazione tra la Sezione Internazionalizzazione e le altre strutture regionali interessate alle iniziative da realizzare.

### *Riferimenti bibliografici*

- ALFIERI A., *L'organizzazione: strutture e risorse per le relazioni internazionali*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004, 55 ss.
- ANNIBALE S., *Le competenze regionali in materia internazionale attribuite dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e dalla legge di attuazione 5 giugno 2003, n. 131*, in *Nuove autonomie*, 2006, 761 ss.
- BUQUICCHIO M. (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004.
- CAGGIANO G., *Il networking e i gemellaggi delle regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004, 147 ss.
- CANNIZZARO E., *Le relazioni esterne delle Regioni nella legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Riv. dir. int.*, 2003, 759 ss.
- CAFARI PANICO R., *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2002, 1327 ss.
- CANNONE A., *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *Enc. dir., Annali*, V, 2012, 1321 ss.
- CARBONE S.-IVALDI P., *La partecipazione delle regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni regionali*, 2005, 701 ss.
- CIAFFI A., *Il rapporto fra le regioni e il governo centrale*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, 2004, 135 ss.
- FALCONE M., *Il regionalismo italiano nel sistema decisionale europeo e l'esperienza internazionale della Regione Puglia*, in AA.VV., *Puglia in cifre 2013-2014. Studi e approfondimenti per le politiche regionali*, Bari, 2014, 61 ss.
- MESSINEO D., *I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 11 ss.
- MURA L., *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, 2007.
- OLIVETTI M., *Il potere estero delle regioni italiane, in prospettiva comparata*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, III, Napoli, 2004, 1405 ss.
- RICCIARDELLI A. et al., *La cooperazione allo sviluppo: il caso della Puglia*, in A. RICCIARDELLI-G. URSO (a cura di), *La Puglia nel Mediterraneo. Nuove prospettive per la cooperazione euro-mediterranea*, Lecce, 2013, 79 ss.
- SALERNO F., *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, 2011, 982 ss.
- SCISO E., *I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione*, in L. Daniele (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, 59 ss.
- SPATARO O., *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi*, in *Federalismi.it*, 2007, reperibile online.
- TRAPASSI L., *L'intesa Stato-Regioni del 18 dicembre 2008 sul potere estero: una proposta di lettura*, in *La Comunità Internazionale*, 2010, 165 ss.
- VIOLINI L., *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome (Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 111 ss.

