SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROVVEDIMENTI *IN ITINERE* DI ATTUAZIONE E DI REVISIONE DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 SETTEMBRE 2002

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0461

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Antonione

PRESIDENTE . . . . . .*Pag.* 3, 9, 13
ANTONIONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri* 3, 10
* FALCIER *(FI)* . . . . . *Pag.* 10
MAGNALBÒ *(AN)* 10
VITALI *(DS-U)* 9

N.B.: *L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Antonione.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Antonione

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.

È in programma oggi l'audizione del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Antonione.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Nel corso dell'indagine conoscitiva cui oggi diamo inizio avremo modo di ascoltare i rappresentanti dei Ministeri che più direttamente hanno a che fare con la normativa di attuazione della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Nello specifico mi riferisco al cosiddetto disegno di legge La Loggia (atto Senato n. 1545), per gli aspetti relativi alla politica estera e, conseguentemente, per ciò che attiene alla partecipazione delle Regioni alle scelte che ad essa ineriscono e alle normative di rilevanza internazionale, che affronteremo oggi, ascoltando il sottosegretario per gli affari esteri Antonione, che saluto e ringrazio per avere accolto il nostro invito e al quale do senz'altro la parola.

ANTONIONE, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare i presenti.

Questa è la prima audizione dell'indagine conoscitiva riguardante i provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Al riguardo ho preparato una memoria, che lascerò agli atti della Commissione, nella quale in sostanza vengono prese in considerazione sul piano giuridico le modifiche del Titolo V, in particolare quelle che riguardano le competenze del Ministero degli affari esteri.

Aggiungerò di seguito alcune brevi considerazioni in ordine alle attività che il Ministero ha già svolto di concerto con il Ministero per gli af-

fari regionali e con le Regioni. Sono ovviamente a disposizione per quanto riguarda le domande che i commissari vorranno porre.

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha riscritto l'articolo 117 e ha riconosciuto particolare valenza alla potestà legislativa regionale considerata come elemento costitutivo ed essenziale della complessiva condizione di autonomia riconosciuta all'ente Regione, ponendo quest'ultimo in una posizione primaria e sovraordinata rispetto a città metropolitane, Province e comuni, titolari di potestà normative limitate al solo ambito statutario e regolamentare.

La riscrittura dell'articolo 117 ha così sancito il ribaltamento del criterio di ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, nel senso che allo Stato stesso non compete più una generale potestà regolatrice, ma un potere che, pur essendo esclusivo e pieno, si trova ad essere circoscritto entro ambiti oggettivi di materia ben definiti dal secondo comma dell'articolo 117, mentre le Regioni vedono ampliato il proprio ambito di legittimazione in funzione, talvolta, di legislazione concorrente con quella statale e tal'altra di legislazione esclusiva per tutte le materie non espressamente attinenti alla competenza del legislatore statale.

Tra le materie che il nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa esclusiva e piena dello Stato, rientra quella concernente i rapporti internazionali ed in particolare si specifica: «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea».

Di contro il terzo comma dell'articolo 117 riconosce alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato, una potestà legislativa concorrente, tra le altre, in materia di «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» ed in materia di commercio con l'estero.

Nelle materie sopra citate i vincoli posti alla legislazione regionale dall'articolo 117 sono soltanto quelli del «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», oltre a quelli derivanti dai principi fondamentali fissati dalle leggi dello Stato.

In coerenza con il descritto mutamento dei rapporti tra Stato e Regioni sul piano dell'esercizio della potestà legislativa e con l'accentuazione dell'autonomia regionale in senso federalistico, la riforma costituzionale ha, inoltre, attribuito alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, la potestà, nelle materie di propria competenza, di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nonché, di provvedere all'attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, alla quale ultima è riservata la disciplina del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Di estrema rilevanza, infine, è la previsione, contenuta nell'ultimo comma del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione, concernente la potestà della Regione, nelle materie di propria competenza, di conclu-

dere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato.

Il riferimento al potere del legislatore statale, in quest'ultimo caso, come in quelli della disciplina delle norme di procedura per l'attuazione e l'esecuzione di accordi e per la partecipazione agli atti dell'Unione europea, nonché delle modalità di esercizio del potere sostitutivo, trova una sua evidente spiegazione nella necessità di salvaguardare comunque la tutela dell'unità giuridica dell'ordinamento richiamata dall'articolo 120 della Costituzione, soprattutto in una materia così delicata, suscettibile di incidere sui rapporti internazionali e sull'immagine all'estero dello Stato, nonché sulla sua responsabilità noi confronti dell'ordinamento internazionale e degli altri Stati.

Nel dare attuazione al testo della Costituzione novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il Governo ha predisposto il disegno di legge recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge medesima, oggetto della presente audizione.

Va anzitutto rilevato che l'articolo 1 del citato disegno di legge, nell'indicare i vincoli posti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, opportunamente precisa che, per quanto attiene al profilo internazionalistico, tali vincoli sono esclusivamente quelli che trovano base nell'ordinamento costituzionale, con particolare riferimento a quelli derivanti dai trattati ratificati a seguito di legge di autorizzazione.

Tale precisazione è improntata all'evidente fine di non riconoscere al legislatore, sia nazionale che regionale, un vincolo di natura costituzionale derivante da accordi ratificati in forma semplificata, quindi senza previo esame parlamentare. Ciò, peraltro, non significa che tali accordi non siano comunque vincolanti per lo stesso legislatore sul piano internazionale nel senso che la contrarietà di una legge statale o regionale agli stessi determinerebbe comunque una responsabilità dello Stato nei confronti dell'ordinamento internazionale.

Pertanto non sembra da escludere, in futuro, un successivo intervento legislativo che individui opportune procedure di concertazione tra Governo, Parlamento e Regioni, volte alla negoziazione e alla ratifica di tali accordi a garanzia del successivo rispetto degli stessi, da parte del legislatore, pur in assenza di un vincolo costituzionale.

Proseguendo nell'esame del disegno di legge, particolarmente rilevanti sono le tematiche concernenti la politica comunitaria ed internazionale affrontate negli articoli 3 e 4.

L'articolo 3 mira a dare attuazione al disposto del quinto comma dell'articolo 117, secondo cui «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 atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato».

Come si vede, il testo costituzionale fa riferimento alla partecipazione di Regioni e Province tanto alla fase ascendente, quanto alla fase discen-

dente del processo normativo comunitario, sia in termini di assunzione delle decisioni, sia in termini di assunzione di responsabilità.

Peraltro, la ricordata disposizione del disegno di legge si limita a stabilire, per la fase ascendente, che le Regioni e le Province autonome, «partecipino, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività dei gruppi di lavoro e dei Comitati, del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni». Infatti norme più puntuali sulla partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario sono contenute nell'apposito disegno di legge governativo, già presentato all'esame del Parlamento, volto ad introdurre modifiche alla legge n. 86 del 9 marzo 1989 (la cosiddetta legge La Pergola).

La suddetta formulazione, sia pure sintetica, risulta conforme al principio secondo cui l'attività di Regioni e Province in tale campo deve svolgersi mediante l'interposizione dello Stato, il quale rimane l'unico interlocutore davanti agli organi comunitari, non essendo riconosciuta a Regioni e Province autonome la soggettività di diritto comunitario, dato che l'architettura costituzionale dell'Unione è fondata esclusivamente sul rapporto tra gli Stati membri e tra questi e gli organi comunitari.

Comprensibile è pertanto la menzionata esigenza che la partecipazione diretta delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari avvenga nell'ambito delle delegazioni del Governo, così come la facoltà d'iniziativa delle Regioni e degli altri enti territoriali mirante ad avviare ricorsi d'annullamento dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee, da esercitasi attraverso il relativo impulso agli organi competenti (agente del Governo presso il Servizio del contenzioso diplomatico, Avvocatura generale dello Stato), che sono i soli legittimati alla rappresentanza in giudizio dello Stato italiano.

L'articolo 4 del disegno di legge n. 1545 dà attuazione all'articolo 117, commi quinto e nono, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni. E' previsto che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedano direttamente all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati; concludano con enti territoriali interni ad altri Stati intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale; concludano con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa o accordi di natura programmatica.

Al riguardo, in tutte le evenienze suddette, è prevista una articolata procedura che contempla la previa (o comunque tempestiva) comunicazione degli atti delle Regioni e delle Province autonome agli organi governativi nazionali, ai fini del controllo da parte di questi ultimi del rispetto delle competenze dello Stato e sulla non interferenza dell'attività internazionali di Regioni e Province autonome con gli obblighi internazionali assunti dallo Stato, al fine di non compromettere le scelte di politica estera di quest'ultimo e la sua responsabilità sul piano internazionale.

Anche sotto un profilo più strettamente comunitario le disposizioni dell'articolo 4 vanno lette nel senso di ribadire un principio di salvaguardia di carattere generale, che garantisca la necessaria coerenza con il quadro degli impegni assunti dallo Stato in sede comunitaria, curando in particolare di evitare interferenze con materie la cui trattazione sul piano negoziale esterno all'Unione europea è riservata alla Commissione.

Per connessione d'argomento vale la pena di attirare l'attenzione su quanto previsto al successivo articolo 5, comma 4, circa i compiti della Corte dei conti nella verifica del rispetto degli equilibri di bilancio, ove in maniera pertinente si richiamano i vincoli derivanti anche in questo campo dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

La menzionata necessità di previa comunicazione agli organi statali si giustifica, poi, per quanto riguarda la conclusione degli accordi, anche con la fondamentale considerazione che l'ordinamento internazionale non riconosce autonoma soggettività giuridica alle Regioni e che, pertanto, queste ultime, quando concludono accordi con altri Stati o enti, lo fanno imputandone gli effetti allo Stato nazionale. Come noto, in base all'attuale stato del diritto internazionale, le Regioni – in quanto enti non indipendenti e non sovrani – non godono infatti di capacità giuridica di diritto internazionale, e tale personalità non può essere loro attribuita da una legge italiana, poiché è solo l'ordinamento internazionale a stabilire quali siano i suoi soggetti giuridici. Quando le Regioni concludono accordi internazionali – nei casi previsti dalla legge italiana- lo fanno quindi, per l'ordinamento internazionale, in qualità di organi dello Stato italiano, in capo al quale nascono le posizioni giuridiche previste nell'accordo, pur con ambito territoriale limitato al territorio della Regione.

E' pertanto necessario che lo Stato abbia la possibilità di intervenire preventivamente, sia per indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati, sia, in conformità con quanto previsto dalle norme dello stesso ordinamento internazionale, per il conferimento dei pieni poteri di firma, senza i quali gli accordi in questione non avrebbero alcune validità giuridica.

A chiusura del sistema delineato dalla norma vanno poi segnalate le disposizioni dell'articolo 4, comma 5, che consentono agli organi statali di rappresentare in ogni momento agli enti territoriali questioni di opportunità politica, anche connesse con i possibili mutamenti del quadro internazionale, fino ad investire il Consiglio dei ministri della questione, nonché le disposizioni (articolo 4, commi 1 e 6) che consentono il ricorso al potere sostitutivo disciplinato dall'articolo 6 in casi di violazioni dell'ordinamento internazionale commesse dagli stessi enti territoriali.

Le norme alle quali si è fatto riferimento contengono certamente soltanto una prima ed essenziale disciplina di una materia in continua e rapida evoluzione. Già oggi si pongono sul tappeto ulteriori delicati problemi che dovranno essere affrontati e risolti tempestivamente, anche in via normativa, come quello concernente forme e modalità di rappresentanza delle Regioni all'estero, in un quadro che assicuri il necessario coordinamento con le rappresentanze diplomatiche, sia al fine di assicurare

l'unitarietà della politica estera, sia al fine di evitare l'inutile proliferazione di strutture parallele, con aggravio di oneri per la finanza pubblica, sia, infine, per risolvere in modo soddisfacente le questioni connesse con il regime delle immunità e, ancora una volta, della responsabilità dello Stato sul piano internazionale.

Più in generale, è necessario che l'attività di tutti i soggetti pubblici che, unitamente allo Stato, operano all'estero, si svolga in modo da conseguire un'efficace ed armoniosa promozione dell'intero sistema Italia. In tale prospettiva l'attività di rilievo internazionale delle Regioni può essere indirizzata – per esempio mediante adeguati incentivi – in modo virtuoso verso settori di intervento ed aree geografiche nelle quali l'iniziativa dello Stato potrebbe risultare meno incisiva o sovradimensionata, in ragione di specifiche situazioni locali e del quadro di riferimento storico-istituzionale, sviluppando attività di partenariato attivo tra le stesse Regioni, enti locali ed istituzioni della società civile ed altri Stati o analoghi soggetti che operano all'estero. Anche su questo tema pare opportuno che il Governo ed il Parlamento avviino in un futuro prossimo una riflessione volta all'adozione di idonee soluzioni normative, nel solco della strada aperta dalla riforma costituzionale e dal disegno di legge di attuazione.

Vorrei aggiungere che abbiamo avuto occasione, assieme al ministro La Loggia, nella Conferenza Stato-Regioni di aprire un confronto anche di merito su tali questioni con le Regioni, dando la disponibilità da parte del Ministero degli affari esteri a cercare delle soluzioni che riescano a rispondere a questi obiettivi che ci siamo prefissi e che sono stati condivisi da tutti i presidenti delle Regioni, mettendo insieme un tavolo di lavoro in primo luogo tecnico, formato da funzionari del Ministero degli affari regionali, del Ministero degli affari esteri e da rappresentanti delle Regioni stesse, che possa approfondire le questioni di merito e possa produrre elementi che poi nel confronto istituzionale tra Stato e Regioni trovino condivisione.

Il Ministero degli affari esteri ha anche istituito per la prima volta, affidando a me la delega, il compito di coordinare l'attività internazionale delle Regioni, nell'ottica anche della recente riforma dell'articolo 117 della Costituzione. In questo senso, concordando con la Conferenza Stato-Regioni, abbiamo predisposto come Ministero degli affari esteri la possibilità che funzionari del Ministero stesso possano aiutare l'attività internazionale delle Regioni, affiancandole in questo nuovo compito e definendo quindi un ruolo che, per semplificazione, abbiamo chiamato «consigliere diplomatico del presidente». Alcune di queste Regioni hanno già avuto la possibilità di utilizzare questa nuova figura, altre ne hanno fatto richiesta.

Siamo impegnati a ricercare persone capaci di poter affiancare i presidenti stessi che godano in qualche modo, oltre che della fiducia del Ministero degli affari esteri, anche di quella delle Regioni, perché riteniamo importante questo strumento di collegamento, che ci può consentire di svolgere meglio il compito ambizioso di fare in modo che il sistema Paese

possa ottenere risultati migliori dal punto di vista delle relazioni internazionali.

Vi ringrazio e, ovviamente, sono a disposizione per qualsiasi richiesta.

PRESIDENTE. Siamo noi che la ringraziamo per la sua relazione puntuale e completa, nonché per queste notizie di carattere operativo che naturalmente, al di là delle formule legislative, testimoniano l'attenzione e il lavoro che si sta svolgendo a livello governativo per dare attuazione concreta alle riforme costituzionali.

Prima di dare la parola ai colleghi, approfitto della duplice esperienza del nostro ospite, prima come presidente di una Regione, tra l'altro di confine, quindi particolarmente interessata dalle vicende dei rapporti internazionali, e poi per la sua esperienza ormai consolidata e apprezzata di Sottosegretario per gli affari esteri (apprendo adesso con delega proprio per la questione delle relazioni internazionali delle Regioni), per domandargli se ritiene che il dettato normativo, proprio perché si possa dare concretamente attuazione alla volontà del legislatore costituzionale, abbia bisogno di correzioni, di aggiustamenti, di integrazioni o altro. Oppure ritiene che complessivamente il quadro disegnato dal disegno di legge La Loggia sia sufficiente e idoneo, nonché abbastanza flessibile, per consentire una concreta verifica della bontà della scelta del legislatore costituzionale che, se ha attribuito alle Regioni queste responsabilità e questi ruoli, evidentemente ha voluto che in questo campo le Regioni stesse operassero concretamente e non soltanto *per tabulas*?

VITALI *(DS-U)*. Anch'io voglio ringraziare il Sottosegretario per la puntualità della sua relazione.

Con questa inizia una serie di audizioni sui provvedimenti di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, in particolare oggi sul disegno di legge La Loggia, sul quale, come si verificherà anche in base a quanto sto per dire, sarà possibile arrivare rapidamente alla conclusione dell'esame sulla base di un confronto proficuo tra maggioranza e opposizione.

La mia domanda si riferisce a due punti sollevati in sede di parere sul disegno di legge La Loggia da parte della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Si tratta delle uniche due proposte di modifica che non sono state recepite. Come mai? È possibile che questo avvenga in sede di esame parlamentare?

Mi riferisco all'articolo 3, comma 1, del quale si sottolinea la necessità di stralciare la disposizione per riportarla, così come emendata, nel disegno di legge di modifica della legge La Pergola. Al comma citato, infatti, si chiede di sopprimere il riferimento ai gruppi di lavoro e ai comitati e si evidenzia come le Regioni devono partecipare direttamente alla fase di formazione degli atti comunitari.

Lei ha correttamente ricordato che il disegno di legge prevede una partecipazione delle Regioni sia alla fase ascendente sia alla fase discen-

dente della definizione della normativa comunitaria, ma la richiesta delle Regioni è di comportarsi sostanzialmente come i *Länder* tedeschi, cioè di poter partecipare non nella forma dei gruppi di lavoro e dei comitati, ma direttamente. È possibile accedere a questa istanza?

L'altra proposta di modifica si riferisce al comma 5 dell'articolo 4, di cui si chiede la soppressione, secondo il quale il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità politica. Evidentemente le Regioni leggono questa come una sorta di interferenza e, pertanto, chiedono di abolire l'intero comma.

Ritiene che su questi due punti, gli unici rimasti in sospeso nella discussione in sede di Conferenza delle Regioni, si possa compiere un ulteriore passo in avanti? In caso negativo, qual è la motivazione?

Questo serve anche per dare alle audizioni un carattere propedeutico ad un eventuale dibattito sul testo, in modo tale da condurre con tutti i soggetti auditi, i rappresentanti del Governo e altri, una discussione che ci consenta di preparare l'esame di merito del provvedimento e procedere nel tempo più rapido possibile.

MAGNALBÒ *(AN)*. Ringrazio il sottosegretario Antonione per la relazione chiara e precisa. Nel suo intervento, egli ha anticipato le risposte a mie eventuali domande di chiarimento, cioè se il Ministero degli affari esteri, in relazione alla modifica del Titolo V della Costituzione, si stia attrezzando per queste nuove evenienze e se abbia adottato dei provvedimenti. Mi pare che il Sottosegretario abbia già detto tutto.

Esprimo particolare apprezzamento per questa nuova figura del consigliere diplomatico per le Regioni, che faccia da connessione tra le autonomie e lo Stato centrale.

Credo che il testo del comma 5 dell'articolo 4 debba essere mantenuto. Si tratta di una sorta di garanzia di collegamento e di coesione, fa un riferimento indiretto all'articolo 5 della Costituzione, che rappresenta un principio intramontabile. Quindi, forse possiamo andare avanti su questa strada.

Comunque ringrazio particolarmente il Sottosegretario per la chiarezza e la puntualità del suo intervento, che ci sarà di conforto per i nostri futuri adempimenti.

FALCIER *(FI)*. Mi associo al collega Magnalbò nel ringraziamento e nell'apprezzamento della relazione che è stata svolta.

Due brevi domande. Queste collaborazioni ben avviate con le Regioni comportano che saranno le stesse ad assicurare la partecipazione e il coinvolgimento degli altri enti locali o sarà comunque il Ministero a tenere i rapporti non solo con le Regioni ma anche con gli enti locali?

In secondo luogo, il tipo di collaborazione auspicata e condivisa da tutti andrà ad estendersi anche ad organismi o a enti (mi riferisco all'ICE, ma ce ne sono altri) la cui presenza all'estero in forma autonoma o presso

ambasciate è per ora quasi esclusivamente ad uso del Ministero, del Governo e quindi dello Stato?

ANTONIONE, *sottosegretario di Stato per affari esteri.* Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare ancora una volta lei e i colleghi che hanno sottolineato, con interventi molto stimolanti, la volontà di cercare di produrre insieme un testo che possa essere efficace rispetto a un'innovazione importante della Costituzione come la modifica del Titolo V e, in particolare, dell'articolo 117 della Costituzione.

Ringrazio altresì i commissari che hanno testimoniato il loro apprezzamento in merito al mio intervento, anche se francamente credo che dare questo contributo sia il minimo che io possa fare, non ritenendo di aver fatto nulla di straordinario dal punto di vista istituzionale. Vi ringrazio comunque per la vostra cortesia.

Risponderò brevemente alle domande che mi sono state rivolte.

Il Presidente mi ha chiesto sostanzialmente se il testo in esame risponde sufficientemente alle novità introdotte con la modifica del Titolo V della Costituzione. Personalmente ritengo che a questa domanda si possa dare una risposta generale che, per certi aspetti, può essere valida anche in riferimento ad altre sollecitazioni emerse. Le grandi riforme – e che la Costituzione preveda che oggi le Regioni abbiano un ruolo costituzionalmente sancito rispetto all'attività internazionale è una grande riforma – hanno bisogno di un loro percorso «dinamico». Non esiste una legge che oggi possa essere giudicata la migliore possibile rispetto a quello che sta avvenendo non solo a livello internazionale ma anche all'interno del nostro Paese. Certamente le riforme costituzionali vanno considerate in un quadro più complessivo. Se il Parlamento dovesse modificare con un intervento legislativo – auspicio che sul piano politico, al di là delle diverse posizioni, maggioranza e opposizione possono condividere – le istituzioni nazionali, Camera e Senato *in primis* (tante volte si è parlato di Camera delle Regioni e degli enti locali), è del tutto evidente che lo stesso testo di legge in esame, che oggi riteniamo buono perché fa compiere un passo avanti importante, potrebbe, in un futuro anche prossimo, non essere sufficiente.

Nella relazione ho evidenziato anche la necessità di procedere ad ulteriori approfondimenti, e il lavoro che stiamo svolgendo assieme, in piena collaborazione, con tutte le Regioni, con quel sentimento *bipartisan* che sul piano istituzionale, soprattutto in politica estera, è sempre importante ricercare, è già un buon elemento per ritenere che in futuro alcune modifiche, laddove si dovessero rendere importanti e necessarie, andranno in ogni caso previste. Il tavolo tecnico che abbiamo convenuto di aprire nella Conferenza Stato-Regioni con il Ministero degli affari esteri, il Ministero per gli affari regionali e le Regioni stesse, testimonia proprio tale orientamento. Con ciò, signor Presidente, ritengo di avere risposto in parte anche alle sue sollecitazioni.

Circa le questioni poste dal senatore Vitali, le Regioni avrebbero avuto piacere di trovare una più puntuale definizione del ruolo da svolgere

ai fini della loro partecipazione diretta nella fase ascendente e discendente. Come ho ricordato nella relazione, esistono però dei limiti legati alla soggettività internazionale del soggetto giuridico istituzionale rispetto alle altre realtà: questo è il vero limite. Non c'è alcuna volontà politica di far passare qualcosa che alla fine non consenta alle Regioni di agire veramente sul piano internazionale; è piuttosto una prudenza giuridica in quanto ci si potrebbe trovare in situazioni, forse oggi difficilmente prevedibili nella loro complessità ma che, essendo particolarmente delicate a livello di politica internazionale, necessitano assolutamente di un'attenta valutazione preliminare.

Analoghe considerazioni esprimo sulla possibilità – come chiesto dalle Regioni – di abolire quella che è definita «opportunità politica di intervento da parte dello Stato». In tal senso si rendono quanto mai necessarie non solo valutazioni d'ordine giuridico ma anche importanti riflessioni sul piano politico. Siamo in presenza di una materia completamente nuova sul piano giuridico e si possono anche prevedere alcune situazioni oggi non debitamente valutate. Se un domani però due Regioni diverse dovessero porre in essere azioni contrastanti, si dovrebbe necessariamente trovare una sintesi in un ambito superiore. Se per opportunità politica s'intende un ruolo importante di coordinamento del sistema, si è, a mio avviso, in presenza di un'accezione che anche le Regioni possono condividere appieno; se viceversa l'opportunità politica viene letta come un'interferenza o comunque come una sovrapposizione di quello che già il legislatore ha voluto prevedere con la modifica del Titolo V della Costituzione, quest'opportunità politica esce ed esula dalle intenzioni del Governo e quindi anche del testo. Siamo di fronte ad un'ampia discrezionalità perché quando si parla di opportunità politica, purtroppo, non è possibile precisare tutte le questioni correlate. È logico che da parte delle Regioni si cerchi di trovare una definizione migliore per evitare conflittualità: è interesse del Governo, del Parlamento e del Paese in generale. Tuttavia, in una materia in divenire, questa forma di garanzia consente di evitare che vi possano essere incongruenze nelle azioni di politica internazionale tra i diversi enti che oggi hanno possibilità d'intervento.

Ringrazio poi il relatore per gli apprezzamenti espressi.

Per quel che riguarda le questioni poste dal senatore Falcier, senza dubbio anche gli enti locali svolgeranno un ruolo; comunque, è nostro intendimento far sì che essi possano partecipare, unitamente ad altre organizzazioni non necessariamente istituzionali della società civile, per rappresentare in modo migliore il sistema Paese. In un'ottica più aperta e moderna delle attività di politica internazionale, è giusto prevedere la possibilità che anch'esse svolgano un ruolo in tal senso. D'altronde, come ho ricordato nella relazione, la modifica del Titolo V della Costituzione ha previsto un mandato particolare alle Regioni e alle Province autonome. Gli enti locali, quindi, dovranno avere nelle Regioni un punto di riferimento non perché questa sia la volontà del Governo ma perché con la riforma della legge costituzionale e dell'articolo 117 della Costituzione ciò è sancito in una norma di rango costituzionale.

Per quanto riguarda invece gli organismi statali che sino ad oggi sono stati bracci operativi non solo del Ministero degli affari esteri ma anche di altri Dicasteri, la nostra disponibilità è assoluta. Quando si parla di sistema Paese che cerca di migliorare l'azione di politica estera, s'intende che gli strumenti a nostra disposizione possono essere utilizzati dalle Regioni e da tutti gli altri organi istituzionali. Il collegamento tra le Regioni, il Ministero degli affari esteri e il Governo in generale attraverso una figura di collegamento quale quella definita per semplificazione «consigliere diplomatico del presidente», può svolgere un ruolo indubbiamente importante in quanto, avendo il *know how*, l'esperienza e la conoscenza degli strumenti disponibili all'interno del Ministero degli affari esteri, può, di volta in volta, suggerire ai singoli presidenti di Regione l'utilizzo degli stessi. Si tratta, infatti, di strumenti che non devono essere destinati ad uso esclusivo del Ministero degli affari esteri ma devono essere messi a disposizione di tutti i soggetti istituzionali che hanno titolo a collaborare in quest'attività di politica internazionale.

Questa è l'ispirazione generale in base alla quale il Governo e in particolare il Ministero si stanno muovendo e che, ripeto, è stata particolarmente apprezzata, tant'è che è stata manifestata al riguardo un'unanime condivisione da parte della Conferenza Stato-Regioni.

Stiamo lavorando tenendo anche conto della necessità di definire in seguito alcune situazioni e sotto questo profilo il tavolo tecnico che si è convenuto di aprire ha una grande importanza proprio al fine di fornire delle risposte chiare, evitando così l'insorgere di qualche «ambiguità».

Mi auguro di aver risposto esaurientemente alle vostre domande, rimango comunque a vostra disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Antonione per la sua presenza e per la disponibilità dimostrata, nonché i colleghi intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,55.