

**Sentenza:** 18 luglio 2008 n. 285

**Materia:** cooperazione internazionale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.; artt. 2 e 3 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge della Regione Valle d'Aosta 17 aprile 2007, n. 6 (Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale), in particolare artt. 2, 3, 4, 6 e 7

**Esito:** illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettere a) e c), 4 e 6 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 6 del 2007; infondatezza delle altre questioni sollevate.

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna varie disposizioni della legge della Regione Valle d'Aosta 17 aprile 2007, n. 6 (Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale).

La legge impugnata prevede iniziative di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale rivolte prioritariamente ai Paesi in via di sviluppo e ai Paesi in via di transizione, da attuarsi o in forma diretta o sostenendo le iniziative di soggetti terzi.

Secondo le argomentazioni del ricorrente la Regione è intervenuta in un ambito, la cooperazione internazionale, che attiene alla politica estera, in tal modo ledendo la potestà esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione.

La materia nella quale ricade la legge impugnata esula inoltre da quelle che sono attribuite alla Regione Valle d'Aosta dal relativo statuto speciale.

Secondo l'Avvocatura erariale non si può nemmeno invocare il principio del recepimento automatico delle norme del titolo V Cost. di maggior favore da parte delle autonomie speciali, giacché vi è una *dicotomia concettuale* fra la competenza concorrente in materia di rapporti internazionali e la competenza esclusiva statale in materia di politica estera.

Il ricorrente evoca la legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia coi Paesi in via di sviluppo), sottolineando che tale normativa qualifica la cooperazione allo sviluppo quale *parte integrante della politica estera dell'Italia* e deducendo il totale contrasto fra la disciplina regionale e quella statale.

Quest'ultima rimette al Ministro degli affari esteri la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi nonché dei diversi settori nel cui ambito deve essere attuata la cooperazione allo sviluppo, oltre all'indicazione degli strumenti di intervento; attribuendo al medesimo Ministro la competenza per la politica della cooperazione e affidando al Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo la determinazione degli indirizzi generali della cooperazione e le conseguenti funzioni di programmazione.

Le norme impugnate demandano viceversa alla Regione la fissazione dei criteri per l'individuazione dei progetti da adottare.

In particolare, gli artt. 2, 3, 6 e 7 della legge regionale stabiliscono le modalità degli interventi di cooperazione internazionale in relazione ai Paesi destinatari, alle tipologie di azioni e agli autori delle iniziative, mentre l'art. 4 della stessa legge disciplina i contenuti e le modalità di attuazione delle iniziative e dei programmi di cooperazione.

Né la semplice affermazione del principio che gli interventi di cooperazione devono effettuarsi nell'ambito delle competenze regionali e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato vale ad escludere la lesione della sfera di competenza statale.

La Regione si costituisce lamentando da parte sua la genericità delle censure statuali, formulate senza considerare che la normativa in questione disciplina, oltre alle iniziative di cooperazione internazionale, anche iniziative da realizzarsi sul territorio regionale e riguardanti altre materie, di competenza legislativa regionale.

E' questo il caso delle iniziative culturali, di educazione, di informazione, di formazione e di studio finalizzate al radicamento di una cultura di pace e di solidarietà fra i popoli (art. 5), riconducibili per certi aspetti alle potestà concorrenti in materia di istruzione e di promozione di attività culturali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e per altri aspetti all'istruzione e formazione professionale, materia rientrante nella potestà regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. e già inclusa fra i settori di competenza legislativa primaria regionale ai sensi dell'art. 2, lettera r), dello statuto speciale.

Tali iniziative inoltre, in quanto involgenti il solo territorio regionale, non interferiscono in alcun modo, secondo la resistente, con la politica estera dello Stato.

Sono parimenti estranee alla politica estera, riguardando invece l'organizzazione interna della Regione e l'ordinamento degli uffici da essa dipendenti, quelle prescrizioni della legge impugnata (art. 9) che prevedono l'istituzione di una banca dati delle iniziative regionali di cooperazione e che incardinano in capo alla Presidenza della Regione vuoi la diffusione della normativa e della documentazione relativa alle tematiche della cooperazione, vuoi il compito di assicurare lo scambio di informazioni sull'attuazione della legge medesima con gli organismi operanti sul territorio regionale nell'ambito dell'assistenza sociale, del volontariato e delle problematiche sull'immigrazione.

Non rientrano necessariamente nella politica estera nemmeno le iniziative straordinarie di emergenza e di carattere umanitario di cui all'art. 6 della legge

regionale. Esse hanno un rilievo meramente potenziale sul piano internazionale, si svolgono nel rispetto delle direttive emanate dai competenti organi statali, al di fuori dei processi di programmazione regionale, e investono la sfera della protezione civile, disciplinata dalle norme di attuazione dello statuto speciale, che attribuiscono agli organi regionali le relative funzioni amministrative.

Altra norma “estranea” alla politica estera, e afferente la potestà esclusiva regionale sull’ordinamento dei propri uffici, è quella dell’art. 4, comma 2, per la quale la Regione sostiene il trasferimento di competenze e conoscenze anche favorendo il contributo delle professionalità del personale dell’amministrazione regionale e degli enti dipendenti nella progettazione, attuazione e valutazione delle iniziative di cooperazione internazionale, mediante la concessione di un periodo di aspettativa, riconosciuto ai fini economici e giuridici.

Quanto alle altre norme censurate, la resistente premette che le disposizioni del novellato art. 117 Cost. relative all’attività internazionale delle Regioni sono applicabili anche a quelle a statuto speciale in virtù della clausola di maggior favore contenuta nell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Per adeguarsi al mutato quadro costituzionale il legislatore regionale ha prima adottato la legge regionale 16 marzo 2006, n. 8, in tema di attività e relazioni europee e internazionali della Valle d’Aosta (non impugnata dallo Stato e già prefigurante iniziative nel settore della cooperazione allo sviluppo), e ha poi approvato la legge censurata, fissando il principio per cui la Regione realizza, promuove e sostiene interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, nell’ambito delle proprie competenze e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato.

Le questioni di legittimità costituzionale relative ai profili della legge regionale n. 6 del 2007 effettivamente attinenti la cooperazione internazionale sono dunque infondate, giacché poggiano *sull’errato presupposto* che la disciplina regionale intervenga nella materia della politica estera, riservata allo Stato, anziché in quella, a legislazione concorrente, dei rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

In realtà, continua la resistente, la cooperazione allo sviluppo ricade anche nella politica estera nazionale, ma essa costituisce al contempo una delle modalità di espressione del potere estero conferito dalla Costituzione alle Regioni, che sono competenti a disciplinare, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato e degli indirizzi di politica estera nazionale, forme di cooperazione allo sviluppo sostenute con proprie risorse.

Per la Regione Valle d’Aosta la normativa impugnata è coerente coi principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale; le censure governative si fonderebbero infatti su una disciplina statale di solo dettaglio, incompatibile col ruolo internazionale delle Regioni e cedevole rispetto alla sopravvenuta legge regionale.

Ai fini della decisione della controversia la Corte richiama in via preliminare la propria giurisprudenza, secondo la quale sono lesive della competenza esclusiva statale in materia di politica estera norme regionali che prevedano in capo alla Regione il potere di determinazione degli obiettivi della cooperazione internazionale e degli interventi di emergenza nonché il potere di individuazione

dei destinatari dei benefici, sulla base dei criteri fissati dalla Regione stessa. Simili norme autorizzano e disciplinano attività di politica estera, come affermato nelle sentenze n. 131 del 2008 e n. 211 del 2006.

La legge impugnata individua tre possibili ambiti di intervento regionale: la cooperazione internazionale con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione; educazione, formazione e studio; emergenza straordinaria e di carattere sanitario.

Secondo la Consulta le iniziative di cooperazione, come delineate dagli artt. 2, comma 2, lettera a), e 4, rientrano *evidentemente* nella politica estera di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., così come definita dalle suddette sentenze.

Quanto alle attività di emergenza e di carattere umanitario di cui agli artt. 2, comma 2, lettera c), e 6, la Corte rileva come la Regione si riservi, per le iniziative emergenziali proprie, una larga autonomia nell'individuazione dei Paesi beneficiari e nella definizione delle iniziative da attuare, e trattenga a sé, nell'eventualità della propria adesione ad attività emergenziali promosse a livello statale, le scelte in ordine alle modalità di attuazione, quali quella dei soggetti destinati alla concreta esecuzione dell'intervento e quella del contributo concreto da offrire.

Questa riserva di autonomia invade la sfera della politica estera, alla quale attiene *sia la decisione circa l'attuazione o meno di un intervento a favore di un Paese e il tipo di iniziativa da adottare, sia l'individuazione delle concrete modalità di attuazione di una determinata iniziativa in favore di un Paese estero.*

Parimenti, è illegittima la previsione, anch'essa contenuta negli artt. 2, comma 2, lettera c), e 6, che la Regione possa aderire ad iniziative emergenziali a livello internazionale, poiché non può escludersi che iniziative promosse da singoli Stati esteri o da organizzazioni internazionali siano in contrasto con la politica estera dello Stato italiano, *il quale può ben avere obiettivi diversi da quelli perseguiti da altri Stati o da organizzazioni internazionali.*

Le questioni relative agli artt. 3 e 7 non sono invece fondate perché si riferiscono a disposizioni non lesive della competenza statale in materia di politica estera.

Infatti, venuta meno la possibilità per la Regione di promuovere e attuare autonomamente interventi di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale, l'art. 3, che definisce gli attori della cooperazione, si può applicare soltanto al fine di individuare i soggetti che attuano le iniziative di educazione, formazione e studio di cui all'art. 5; norma questa non impugnata, riguardante attività *da svolgere nell'ambito del territorio regionale e dirette alla comunità regionale.*

Analoghe considerazioni valgono per l'art. 7, che disciplina i processi di programmazione; se l'attività consentita è solo quella di educazione, formazione e studio, la predetta programmazione può avere ad oggetto esclusivamente tale attività.