CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **42/1989** (ECLI:IT:COST:1989:42)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **13/12/1988**; Decisione del **08/02/1989**
Deposito del **14/02/1989**; Pubblicazione in G. U. **22/02/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12003**
Atti decisi:

N. 42

SENTENZA 8-14 FEBBRAIO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 13 settembre 1988, depositato in Cancelleria il 23 settembre 1988 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 1988 per conflitto di attribuzione sorto a seguito della "Dichiarazione congiunta della Regione Lombardia e del Land di Baden - Wurttemberg" sottoscritta il 30 maggio 1988 a Stoccarda;

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

Udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 1988 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 13 settembre 1988, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzioni nei confronti della Regione Lombardia, chiedendo la declaratoria della spettanza allo Stato di "ogni attribuzione relativa alla determinazione della politica estera (c.d. 'potere estero'), in essa compresa la stipulazione di accordi comunque denominati con enti territoriali di uno Stato estero", e, conseguentemente, l'annullamento della "dichiarazione congiunta" sottoscritta il 30 maggio 1988 dal Presidente della Giunta regionale e dal Presidente del Land Baden - Wurttemberg (B.R.D.), in quanto non assentita ed invasiva di attribuzioni statali, in relazione a quanto disposto dagli artt. 5, 80, 87, 115 e 117 Cost. ed all'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n.616.

Pur se preceduta da un'intesa governativa per un incontro tra i Presidenti dei due enti territoriali, avente lo scopo di "esaminare possibili forme di collaborazione", la dichiarazione, ad avviso del ricorrente, si è concretizzata in un "protocollo d'intenti" non assentito, non circoscritto allo "scambio di informazioni utili" ovvero allo "approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse" e concernente materie non attribuite alle Regioni (specie se a statuto ordinario), quali la ricerca scientifica, il trasferimento di tecnologie (che prevalentemente si ha nei settori industriali), la promozione del "design", la cooperazione economica transfrontaliera, etc.

La dichiarazione - lamenta inoltre il ricorrente - riserva alle "autorità competenti a livello statale" un ruolo solo marginale ("...tenere informate...") e istituzionalizza la speciale relazione tra i due enti regionali mediante la prevista costituzione di un "gruppo di lavoro". Di qui l'esorbitanza dai limiti posti in materia da questa Corte con le sentt. nn. 187 del 1985, 179 del 1987 e 737 del 1988.

2. - La Regione Lombardia, costituitasi col patrocinio degli Avv.ti V. Onida e G. Rueca, sostiene innanzitutto che trattasi di mera dichiarazione espressiva di auspici, di per sé non in grado di impegnare né la volontà della Regione, né tanto meno la volontà dello Stato in campo internazionale e con la quale non vengono posti in essere atti o attività di rilievo internazionale.

Richiamando, poi, la corrispondenza intercorsa sull'argomento, la Regione sostiene di aver tempestivamente informato il Governo dell'incontro e del contenuto dell'attività che si proponeva di compiere e che, una volta ottenutone l'assenso, non è sostenibile che l'atto da compiere, scaturente da un'"attività di mero rilievo internazionale" ed avente rilevanza giuridica esterna sia assoggettato ad assenso preventivo, essendo invece esso sindacabile nei modi ordinari ove esorbiti dai limiti di intervento delle Regioni nel campo internazionale.

Nella specie, ad avviso della Regione, la dichiarazione impugnata rientra perfettamente nell'ambito delineato dalla sentenza n.179 del 1987 per le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni: sia perché essa, anche in riferimento alle attività specificamente menzionate nel ricorso, si risolve in una mera dichiarazione di intenti; sia perché, anche se fosse oggetto di attività già intraprese o almeno predisposte, concernerebbe attività "aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche)" o comunque "dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale", rientranti nell'ambito segnato con la citata sentenza.

La Regione sostiene, inoltre, che le materie oggetto della dichiarazione ricadono nell'ambito delle materie di competenza regionale o comunque di materie rispetto alle quali la Regione ha poteri o facoltà di intervento o di promozione o di iniziativa; e che, comunque, ai fini in discorso rileva solo il tipo di attività svolta dalla Regione, e non anche, almeno direttamente, l'ambito delle materie di competenza. Il vero limite, infatti, è che con le attività di mero rilievo internazionale le Regioni non pongano in essere veri accordi né assumano diritti e obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, e soprattutto che tali attività non determinino il "pericolo di un pregiudizio agli interessi del Paese" (sent. n. 737 cit.); e d'altra parte con la sentenza n. 179 del 1987 si è ritenuta lecita una dichiarazione di intenti concernente attività in parte non rientranti nell'ambito delle competenze regionali.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene - con il conflitto di attribuzioni proposto - che la "dichiarazione congiunta" sottoscritta il 30 maggio 1988 dal Presidente della Giunta regionale lombarda e dal Presidente del Land Baden-Wurttemberg (R.F.T.) debba essere annullata in quanto non assentita ed "invasiva di attribuzioni statali, in relazione a quanto disposto dagli artt. 5, 80, 87, 115 e 117 della Costituzione e dall'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616".

Oltre alla mancanza del necessario assenso (che non sarebbe neppure stato richiesto), il ricorrente lamenta che la dichiarazione congiunta abbia sostanza di un vero e proprio accordo tra i due enti regionali e che concerna "materie non attribuite alle Regioni (specie se a statuto ordinario) quali la ricerca scientifica, il trasferimento di tecnologie (che prevalentemente si ha nei settori industriali) la promozione del 'design', la cooperazione economica transfrontaliera, etc.". Censura, inoltre, che sia stata concordata la costituzione di un "gruppo di lavoro" per coordinare le attività bilaterali, e che in ordine a queste siano previste mere informative alle competenti autorità statali.

2. - Il ricorso non è fondato.

La sentenza n. 179 del 1987 di questa Corte ha dato un assetto organico alla materia dei rapporti delle Regioni con consimili enti di altri Paesi. Pur ribadendo il principio della esclusiva soggettività internazionale dello Stato, la Corte ha rilevato, tra l'altro, che - oltre alle vere e proprie attività "promozionali" è dato riscontrare nell'ambito della realtà internazionale "alcune attività di vario contenuto congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte" in vista di scopi di comune interesse "connessi alle materie loro devolute", da realizzare "mediante atti propri o, al più, mediante sollecitazione dei competenti organi nazionali". Si tratta delle cosiddette "attività di mero rilievo internazionale" che esulano dall'ambito dei rapporti internazionali riservati allo Stato, in quanto con esse le Regioni "non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato": sicché esse vanno ritenute costituzionalmente legittime, sempreché sia intervenuto il previo assenso del Governo, in modo che lo Stato possa controllarne la conformità agli indirizzi di politica internazionale e verificare l'assenza di pregiudizio agli interessi del Paese.

3. - Alla stregua di tali principi, confermati dalla più recente giurisprudenza della Corte (sentt. nn. 250 e 739 del 1988), non vi è dubbio che la dichiarazione impugnata debba ritenersi legittima.

Non è esatta, in primo luogo, l'affermazione del ricorrente secondo la quale l'attività posta in essere dal Presidente della Regione Lombardia sarebbe stata priva dell'assenso da parte dello Stato. Questo invero venne espresso, a seguito di precedente scambio di messaggi, dal Ministro per gli affari regionali in data 24 maggio 1988, con la comunicazione dell'intesa governativa all'incontro del Presidente della Regione Lombardia del 30 maggio con il Presidente del Land Baden-Wurttemberg "avente scopo di esaminare possibili forme di collaborazione", nonché alle attività preparatorie del medesimo.

In secondo luogo, la dichiarazione impugnata non costituisce né formalmente né sostanzialmente un accordo, non discendendo da essa alcuna assunzione di obblighi per la Regione, né tanto meno per lo Stato: con la esclusione quindi di ogni responsabilità di quest'ultimo. Essa, invero, specifica le "forme di collaborazione" tra i due enti - alle quali il Governo ha dato il proprio assenso - esprimendo il comune intento "di approfondire i rapporti già esistenti", "di favorire l'opportunità di scambi di esperienze e di collaborazione", "di intensificare le relazioni bilaterali", "di favorire i contatti tra gli enti locali e le forze economiche, sociali e culturali dei rispettivi ambiti territoriali".

Al di là di alcune generiche affermazioni preliminari, da intendersi come mere proposizioni "di stile", la dichiarazione congiunta si limita, quindi, ad enunciare propositi di cooperazione intesi a realizzare scambi di informazioni e conoscenze e ad agevolare il progresso economico e culturale delle rispettive comunità, rientrando perciò tra le attività di mero rilievo internazionale nel senso dianzi precisato.

Né a diversa conclusione può pervenirsi rispetto a quegli specifici oggetti di cooperazione ("trasferimento tecnologico", "promozione del design" e della "ricerca") che il ricorrente censura sostenendo che essi esorbiterebbero dalle materie di competenza regionale. Tale assunto non può essere condiviso perché siffatti oggetti di per sé non costituiscono "materie" in senso proprio, bensì metodologie di acquisizione di conoscenze tecniche. Né dalla dichiarazione congiunta risulta che tale scambio di conoscenze non sia strumentale ai fini della realizzazione degli scopi connessi alla sfera delle attribuzioni regionali. È poi ovvio che, una volta concordato lo svolgimento di determinate attività bilaterali, sia consentita la costituzione di "gruppi di lavoro" incaricati di coordinarle. D'altra parte, l'impegno contenuto nella dichiarazione di "tenere informate le autorità competenti a livello statale" non può riguardare solo la comunicazione dell'esito dell'incontro - che dovrebbe essere effettuata con adeguata tempestività - ma anche la sollecitazione dei competenti organi nazionali là dove la realizzazione degli intenti non possa avvenire con atti propri della Regione (v. sentenza n. 179 del 1987, punto sette).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che rientra nelle attribuzioni della Regione Lombardia la dichiarazione congiuntamente sottoscritta in Stoccarda dal Presidente della Giunta regionale e dal Presidente del Land Baden-Wurttemberg (Repubblica Federale Tedesca) il 30 maggio 1988.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 febbraio 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.