CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **472/1992** (ECLI:IT:COST:1992:472)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **20/10/1992**; Decisione del **10/11/1992**
Deposito del **24/11/1992**; Pubblicazione in G. U. **02/12/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18904 18905 18906**
Atti decisi:

N. 472

SENTENZA 10-24 NOVEMBRE 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Umbria notificato il 26 marzo 1992, depositato in Cancelleria il 9 aprile 1992, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della nota della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento affari regionali) del 4 gennaio 1992, telex 200/0008/1.12.S0.7/247, per la dichiarazione della spettanza alla medesima del potere di svolgere attività "di mero rilievo internazionale" senza l'obbligo di chiedere la "previa intesa" governativa prevista dall'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e della non spettanza allo Stato del potere di imporre l'intesa in questione, ed iscritto al n. 10 del registro conflitti 1992;

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 20 ottobre 1992 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Maurizio Pedetta e Goffredo Gobbi per la Regione Umbria e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con telex del 4 gennaio 1992 - indirizzato al Presidente della Regione Umbria e poi trasmesso in copia allo stesso Presidente con lettera del Commissario del Governo in data 16 gennaio 1992 - la Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento affari regionali), nel comunicare la concessione dell'intesa governativa ad un incontro a Bruxelles fra un assessore della Regione Umbria e funzionari della Comunità economica europea, precisava, ai sensi del d.P.C.M. 11 marzo 1980 e con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, che la richiesta di "previa intesa" governativa per le iniziative regionali all'estero doveva essere avanzata non solo per le attività di carattere promozionale, di cui all'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ma anche per tutte le iniziative rientranti nelle cosiddette "attività di mero rilievo internazionale", di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1987 (come viaggi di studio, partecipazione a convegni, visite a connazionali).

Successivamente, con espresso richiamo alla suddetta nota governativa, la Commissione di controllo sugli atti regionali, con tre decisioni in data 21 febbraio 1992, (nn. 1177, 1178 e 1218), chiedeva chiarimenti alla Regione Umbria in ordine alla mancata richiesta della "previa intesa" governativa su altrettante deliberazioni regionali relative ad iniziative all'estero ed annullava la immediata eseguibilità delle stesse deliberazioni.

Le deliberazioni contestate concernevano, rispettivamente: la partecipazione di un funzionario regionale ad una riunione a Londra della Associazione internazionale per la ricerca e il computo nella pianificazione e nei trasporti, cui la Regione Umbria aderisce; l'invio di una delegazione regionale, composta dal Presidente della Giunta e da due funzionari, nel Land tedesco della Saar per lo studio di realizzazioni in materia di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e di disinquinamento; la partecipazione di un funzionario regionale ad una riunione da tenersi a Budapest per l'attuazione di un programma comunitario per lo sviluppo della collaborazione tra le Regioni della Comunità europea e quelle dei Paesi dell'Europa dell'est.

2. - Avverso il telex governativo, la lettera di trasmissione del Commissario del Governo e le tre decisioni della Commissione di controllo sopra richiamate, la Regione Umbria, con ricorso del 26 marzo 1992, ha sollevato conflitto di attribuzioni, per violazione degli artt. 3, 5, 114, 115, 117 e 118 della Costituzione, chiedendo l'annullamento degli stessi atti per la parte relativa alla richiesta di una "previa intesa" riferita anche alle "attività di mero rilievo internazionale". La ricorrente deduce che la "previa intesa", prescritta dall'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, troverebbe applicazione nei confronti delle sole attività di carattere promozionale, cioè strumentali all'esercizio delle competenze regionali in materia di sviluppo economico, sociale e culturale, ma non anche per quelle attività cosiddette "di mero rilievo internazionale" - aventi finalità di studio, informazione tecnica e simili - che non hanno alcuna incidenza sulla politica estera né impegnano la responsabilità internazionale dello Stato.

Per queste ultime attività, ad avviso della ricorrente, vi sarebbe, infatti, soltanto il vincolo del "previo assenso" del Governo. Tra la "previa intesa", di cui all'art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, ed il "previo assenso", cui fa riferimento la sentenza n. 179 del 1987, intercorrerebbe, d'altro canto, una differenza sostanziale, corrispondente alla differenza tra le attività svolte all'estero dalle Regioni a fini promozionali nelle materie di loro competenza, considerate internazionalmente rilevanti, e quelle cosiddette "di mero rilievo internazionale",

prive, invece, di incidenza sulla politica estera dello Stato. Tale differenza consisterebbe nel fatto che, mentre la "previa intesa" implicherebbe l'emanazione di un atto governativo di espressa concessione, in assenza del quale l'attività regionale all'estero non potrebbe realizzarsi, il "previo assenso" si risolverebbe, invece, nella semplice comunicazione dell'iniziativa al Governo, che potrebbe impedirne l'attuazione, manifestando espressamente il proprio divieto solo nel caso di un rilevato contrasto tra l'iniziativa stessa e l'indirizzo politico generale.

A giudizio della ricorrente, pertanto, gli atti governativi impugnati, per il fatto di aver sottoposto a "previa intesa" tutte le iniziative della Regione all'estero, ivi comprese quelle "di mero rilievo internazionale" (tra le quali sono da includere quelle oggetto dei provvedimenti contestati), avrebbero determinato una violazione degli artt. 3, 5, 114, 115, 117 e 118 della Costituzione ed una conseguente lesione delle attribuzioni regionali.

3. - Si è costituito in giudizio, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

4. - In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha presentato una memoria ove si oppone la tardività del ricorso regionale (notificato il 26 marzo 1992) in relazione al telex della Presidenza del Consiglio dei ministri del 4 gennaio 1992 trasmesso - si afferma - direttamente al Presidente della Giunta regionale in data 9 gennaio 1992. L'Avvocatura obbietta altresì che la successiva nota del Commissario del Governo del 16 gennaio 1992 (pervenuta alla Regione il 7 febbraio) avrebbe solo confermato il contenuto del precedente telex limitandosi a precisarne alcune modalità esecutive, senza costituire un atto di per sé idoneo a suscitare un conflitto di attribuzioni.

Il ricorso sarebbe altresì inammissibile - sempre secondo l'Avvocatura - per la parte concernente le tre deliberazioni della Commissione di controllo sia perché tali deliberazioni avrebbero un contenuto meramente interlocutorio, non immediatamente lesivo di competenze regionali, sia in quanto il ricorso stesso non contesterebbe la competenza statale esercitata dalla Commissione di controllo e non evidenzierebbe pertanto un conflitto di attribuzioni costituzionalmente rilevante. In ogni caso, in ordine alle stesse deliberazioni della Commissione di controllo sarebbe, comunque, venuta a cessare la materia del contendere, dal momento che due di esse (nn. 1177 e 1178) sono state revocate, mentre la terza (n. 1218) avrebbe esaurito ogni efficacia avendo la Giunta regionale annullato, con deliberazione del 16 marzo 1992, n. 1950, la propria precedente deliberazione del 28 gennaio 1992, n. 214, sottoposta a controllo.

Nel merito, l'Avvocatura afferma che - anche a voler riaffermare la distinzione concettuale tra attività promozionali delle Regioni all'estero e "attività di mero rilievo internazionale" - la esclusiva competenza dello Stato per le funzioni attinenti alla politica estera imporrebbe in ogni caso di assicurare una unitarietà di disciplina, nella forma di una "intesa" o di un "assenso" comunque preventivi, nei confronti di tutte le iniziative svolte dalle Regioni all'estero. Tale sarebbe del resto, a giudizio dell'Avvocatura, l'insegnamento della sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1987.

5. - Anche la Regione Umbria ha presentato una memoria nella quale si riafferma, in primo luogo, il permanere dell'interesse al ricorso. Nel merito, la Regione ribadisce i motivi già espressi nell'atto introduttivo del conflitto, sottolineando anche che, nell'ambito delle "attività di mero rilievo internazionale", il regime di "previo assenso" dovrebbe essere ragionevolmente limitato alle sole attività volte alla preparazione di accordi con enti pubblici territoriali esteri.

Considerato in diritto

1. - La Regione Umbria ha sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato, con riferimento agli artt. 5, 114, 115, 117, 118 e 3 Cost., al fine di sentir dichiarare che spetta alla Regione svolgere attività "di mero rilievo internazionale" - come viaggi di studio, partecipazioni a convegni, visite a connazionali - senza l'obbligo di chiedere al Governo la "previa intesa" prevista dall'art. 4, comma secondo, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con il conseguente annullamento: della nota della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento affari regionali) del 4 gennaio 1992, telex 200/0008/1.12.S0.7/247; della lettera del Commissario del Governo della Regione Umbria del 16 gennaio 1992, prot. 9/Gab.; delle deliberazioni della Commissione di controllo sugli atti della Regione Umbria del 21 febbraio 1992, nn. 1177, 1178 e 1218, nella parte in cui tali atti riconoscono come necessaria - ai sensi del d.P.C.M. 11 marzo 1980 (Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza) e della corrente giurisprudenza costituzionale (in particolare, della sent. n. 179 del 1987) - la "previa intesa" con il Governo ai fini dello svolgimento da parte della Regione non solo delle attività promozionali all'estero relative alle materie di propria competenza, ma anche per tutte le iniziative rientranti nella c.d. "attività di mero rilievo internazionale" delle Regioni.

2. - L'Avvocatura dello Stato ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per tardività, rilevando che il ricorso è stato notificato alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 26 marzo 1992, mentre il primo degli atti impugnati (nota della Presidenza del Consiglio - Dipartimento affari regionali - del 4 gennaio 1992) sarebbe stato trasmesso per telex direttamente al Presidente della Giunta regionale dell'Umbria il 9 gennaio 1992.

L'eccezione non può essere accolta, dal momento che la Regione ha contestato la ricezione del telex da parte del Presidente della Giunta regionale, mentre lo Stato non ha, di contro, offerto alcuna prova certa in ordine alla data di tale ricezione. Il termine per l'impugnativa è venuto, pertanto, a decorrere soltanto dalla data di ricevimento della lettera del Commissario del Governo del 16 gennaio 1992 (pervenuta alla Regione il 7 febbraio 1992), mediante la quale veniva trasmessa copia della nota della Presidenza del Consiglio.

3. - Nel merito il ricorso è fondato.

La Presidenza del Consiglio, nella nota del 4 gennaio 1992 (cui si collegano tutti gli atti successivi, che formano oggetto di impugnativa) - ai fini del riconoscimento della necessità di una "previa intesa" del Governo con la Regione - ha equiparato le "attività di mero rilievo internazionale" delle Regioni (di cui alla sentenza di questa Corte n. 179 del 1987) alle attività promozionali svolte all'estero dalle Regioni (di cui all'art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977).

Tale equiparazione non può essere, peraltro, fatta discendere - come ritiene la Presidenza del Consiglio - né dal d.P.C.M. 11 marzo 1980, che limita la sua operatività alle sole attività promozionali svolte dalle Regioni ai sensi dell'art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977; né dalla richiamata sentenza costituzionale n. 179 del 1987, che ha distinto chiaramente tra la categoria delle "attività promozionali" (sottoposte alla "previa intesa" con il Governo) e quella delle "attività di mero rilievo internazionale" (per il cui svolgimento la Corte costituzionale ha ritenuto indispensabile il "previo assenso" del Governo).

Le attività promozionali - come la stessa sentenza ha precisato - comprendono, infatti, "ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale"; la categoria delle "attività di mero rilievo internazionale" - di più incerta classificazione - viene, invece, a identificare "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": attività, quelle della seconda categoria, insuscettibili d'incidere sulla politica estera perseguita dallo Stato o di determinare responsabilità di qualunque genere a carico dello stesso.

Se così è, anche la distinzione tra "previa intesa" e "previo assenso", che è stata delineata nella stessa sentenza n. 179 del 1987, non può essere considerata priva di rilevanza. E invero, la "previa intesa" - per il fatto di riferirsi ad attività suscettibili di incidere sugli indirizzi della politica estera dello Stato - non può non comportare l'esigenza di un controllo più penetrante da parte del Governo, controllo che, attraverso l'"intesa", è destinato a realizzarsi mediante un consenso che necessariamente dev'essere manifestato in forme esplicite e che si presenta, in ogni caso, pregiudiziale e condizionante ai fini dell'attivazione dell'iniziativa che la Regione intende svolgere fuori del territorio nazionale (cfr. art. 1 del d.P.C.M. 11 marzo 1980).

Diversa, e caratterizzata da minore rigore formale, è, invece, l'ipotesi del "previo assenso", ritenuto da questa Corte necessario ai fini dello svolgimento da parte delle Regioni di "attività di mero rilievo internazionale", insuscettibili, per la loro natura, di incidere sulla politica estera dello Stato o di determinare forme di responsabilità a carico dello stesso. In questo caso l'assenso potrà essere manifestato anche in forme implicite, una volta che la Regione abbia dato tempestiva notizia delle iniziative in programma, così da non precludere la possibilità per il Governo di opporre - al di là delle ordinarie forme di controllo sull'attività amministrativa regionale di cui all'art. 125 Cost. - un esplicito divieto nei confronti di quelle attività che fossero ritenute, eventualmente, inconciliabili con l'indirizzo politico generale (cfr. sent. 179 del 1987, par. 8).

Un meccanismo così configurato comporta, peraltro, che la richiesta di assenso da parte della Regione venga avanzata con ragionevole anticipo rispetto alla data prevista per l'inizio dell'attività "di mero rilievo internazionale", in modo da consentire al Governo di operare una valutazione adeguata dell'iniziativa e di manifestare utilmente, se del caso, il proprio divieto. E questo induce a sottolineare l'opportunità che un termine per l'inoltro delle domande di assenso da parte delle Regioni possa essere preventivamente fissato - pur con una elasticità commisurata alle singole ipotesi - da parte del legislatore o del Governo, eventualmente mediante un atto di indirizzo e coordinamento integrativo del d.P.C.M. dell'11 marzo 1980.

4. - Le considerazioni che precedono inducono ad accogliere la domanda avanzata dalla Regione Umbria nei confronti della nota della Presidenza del Consiglio del 4 gennaio 1992 e della lettera del Commissario del Governo del 16 gennaio 1992, nella parte in cui tali atti affermano la necessità della "previa intesa" con il Governo anche per le "attività di mero rilievo internazionale" delle Regioni.

Va, invece, dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle tre deliberazioni della Commissione di controllo adottate in data 21 febbraio 1992, dal momento che le deliberazioni nn. 1177 e 1178 sono state revocate dalla stessa Commissione in data 20 marzo 1992 (delib. nn. 1984 e 1985), mentre la deliberazione n. 1218 ha per oggetto un atto di controllo su una delibera della Giunta regionale umbra (delib. n. 214 del 28 gennaio 1992) che non può più produrre alcun effetto in quanto annullata di ufficio dalla stessa Giunta (delib. n. 1950 del 16 marzo 1992).

PER QUESTI MOTIVI

Dichiara che non spetta allo Stato il potere di richiedere alla Regione Umbria la "previa intesa", prevista dall'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, per le "attività di mero rilievo internazionale", di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1987, e, di conseguenza, annulla la nota della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento affari regionali) del 4 gennaio 1992, telex 200/0008/1.12.S0.7./247, e la lettera del Commissario del Governo della Regione Umbria in data 16 gennaio 1992, prot. n. 9 /Gab., nella parte in cui tali atti affermano la necessità della "previa intesa" con il Governo per le "attività di mero rilievo internazionale" delle Regioni;

Dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle deliberazioni della Commissione regionale di controllo sugli atti della Regione Umbria nn. 1177, 1178 e 1218 in data 21 febbraio 1992.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 24 novembre 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.