CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **204/1993** (ECLI:IT:COST:1993:204)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **09/03/1993**; Decisione del **21/04/1993**
Deposito del **29/04/1993**; Pubblicazione in G. U. **05/05/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19607 19608 19609**
Atti decisi:

N. 204

SENTENZA 21-29 APRILE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia notificato il 4 dicembre 1992, depositato in Cancelleria l'11 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito degli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali comunicati con telefax nn. 200/02098 e 200/02099 del 6 ottobre 1992; nn. 200/02164, 200/02165 e 200/02108 del 9 ottobre 1992; n. 200/02220 del 20 ottobre 1992 e n. 200/02361 del 30 ottobre 1992, con i quali è stato espresso il diniego governativo, totale o parziale, in ordine a varie attività promozionali o di mero rilievo internazionale, che la stessa Regione aveva comunicato di voler svolgere all'estero nel corso del 1992 ed iscritto al n. 42 del registro conflitti 1992;

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

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avv. Gaspare Pacia per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 4 dicembre 1992, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti di sette provvedimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali (telefax nn. 200/02098 e 200/02099 del 6 ottobre 1992; nn. 200/02164, n. 200/02165 e 200/02108 del 9 ottobre 1992; n. 200/02220 del 20 ottobre 1992 e n. 200/02361 del 30 ottobre 1992) con i quali è stato espresso il diniego governativo, totale o parziale, in ordine a varie attività promozionali o di mero rilievo internazionale, che la stessa Regione aveva comunicato di voler svolgere all'estero nel corso del 1992.

2. - In particolare:

a) con nota n. 4447 del 16 settembre 1992 la Regione comunicava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la partecipazione dell'assessore regionale al commercio e turismo alla conferenza della National Italian American Foundation, a Washington, nei giorni 2 e 3 ottobre 1992, conferenza finalizzata ad una rivalutazione del turismo dagli Stati Uniti verso il nostro Paese ed alla quale avrebbero dovuto partecipare il Ministro italiano per il turismo, il Presidente dell'ENIT e vari assessori regionali al turismo.

In risposta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - con telefax n. 200/02099 del 6 ottobre 1992 - comunicava, senza ulteriore motivazione, il "diniego governativo" in ordine a tale iniziativa:

b) con nota n. 4449 del 16 settembre 1992 la Regione comunicava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la partecipazione di una delegazione regionale ad una missione a Trnava (Cecoslovacchia) nei giorni 18, 19 e 20 settembre 1992, nell'ambito dei rapporti di collaborazione già avviati con i paesi dell'Est nel settore della formazione professionale agricola e degli scambi già realizzati con la scuola di promozione agricola di Trnava.

In risposta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - con telefax n. 200/02098 del 6 ottobre 1992 - comunicava, senza ulteriore motivazione, che riteneva di non concedere l'intesa governativa per la suddetta missione;

c) con nota n. 4363 del 10 settembre 1992 la Regione comunicava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che il Presidente dell'Ente regionale per i problemi degli emigranti del Friuli-Venezia Giulia avrebbe partecipato: nei giorni dal 17 al 20 settembre 1992, a Mendoza (Argentina), al convegno sui problemi dell'emigrazione; nei giorni dal 20 al 26 settembre 1992, a Montevideo (Uruguay), all'incontro internazionale dei giovani di origine friulana delle comunità del continente sudamericano; nei giorni dal 20 al 23 ottobre 1992, a Bruxelles (Belgio), al convegno dei giovani di origine friulana delle comunità organizzate nei paesi della C.E.E.; nei giorni dal 6 all'11 ottobre 1992, a New York (U.S.A.), alla inaugurazione della "Mostra dei Longobardi". In risposta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - con telefax n. 200/02164 del 9 ottobre 1992 - comunicava, senza ulteriore motivazione, che riteneva di non concedere l'intesa governativa per le partecipazioni di cui sopra;

d) con nota n. 4362 del 10 settembre 1992 la Regione comunicava alla Presidenza del

Consiglio dei Ministri la partecipazione dell'assessore regionale all'agricoltura, nei giorni 15 e 16 ottobre 1992, a Chamonix (Francia), alla riunione di lavoro promossa dall'Associazione europea degli eletti della montagna, al fine di acquisire informazioni e notizie circa i progetti e le iniziative poste in essere dalle istituzioni comunitarie e dalle organizzazioni di cooperazione transfrontaliera in merito alla convenzione per la tutela delle Alpi.

In risposta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - con telefax n. 200/02165 del 9 ottobre 1992 - comunicava, senza ulteriore motivazione, che riteneva di non concedere l'intesa governativa per la partecipazione di cui sopra;

e) con nota n. 4957 del 9 ottobre 1992 la Regione comunicava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che una delegazione regionale guidata dal Presidente dalla Giunta si sarebbe recata a Lubiana, il giorno 14 ottobre 1992, per un incontro con il Governo della Repubblica di Slovenia, su invito di quest'ultimo, per esaminare "temi di comune interesse ai fini dello sviluppo della collaborazione di cui alla legge n. 19/1991". In risposta, la Presidenza del Consiglio dei ministri - con telefax n. 200/02220 del 20 ottobre 1992 - comunicava la propria intesa "limitatamente" alla persona del Presidente della Giunta manifestando una preclusione a "concludere accordi formali aut concrete intese, cui testo non sia stato preventivamente sottoposto at esame organi centrali";

f) con nota n. 4481 del 17 settembre 1992 la Regione comunicava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con riferimento al programma generale di attività promozionale della Regione all'estero per il 1992, che un funzionario regionale, incaricato di svolgere mansioni commerciali ed organizzative, ed eventualmente un amministratore dell'Ente per lo sviluppo dell'artigianato del Friuli-Venezia Giulia, avrebbero partecipato, su invito dell'I.C.E., alla mostra specializzata, denominata I.I.D.EX. - International Interior Design Exposition - in programma a Toronto (Canada) nei giorni 19-21 novembre 1992, con un concorso nelle spese da parte delle imprese artigiane del Friuli-Venezia Giulia aderenti all'iniziativa.

In risposta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - con telefax n. 200/02108 del 9 ottobre 1992 - comunicava, senza ulteriore motivazione, il rifiuto di intesa governativa per la partecipazione di cui sopra;

g) con la stessa nota n. 4481 del 17 settembre 1992, di cui al punto precedente, la Regione comunicava alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che l'Azienda regionale per la promozione turistica intendeva partecipare allo "Sky Show" di Londra, nei giorni dal 31 ottobre all'8 novembre 1992, con un proprio stand, per il quale era prevista una spesa di lire 30 milioni.

In risposta, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - con telefax n. 200/02361 del 30 ottobre 1992 - comunicava, senza ulteriore motivazione, il diniego governativo per la partecipazione a tale iniziativa.

3. - A giudizio della ricorrente tutti gli atti governativi sopra citati avrebbero determinato una lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite nelle materie interessate dalle iniziative all'estero inibite dagli stessi atti governativi, con violazione dell'art. 4, nn. 2, 3, 6, 7 e 8 dello Statuto di autonomia, nonché delle norme di attuazione di cui all'art. 3 del d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469, in materia di attività promozionali all'estero della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Richiamando la sentenza di questa Corte n. 179/1987 e la distinzione ivi affermata tra attività "promozionali" all'estero e attività "di mero rilievo internazionale", la ricorrente rileva che le attività "promozionali" all'estero della Regione Friuli-Venezia Giulia nelle materie di competenza sono disciplinate dall'art. 3 del d.P.R. n. 469/1987, che ne prevede l'effettuazione "sulla base di programmi generali comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e da

questa assentiti", salvo "tempestiva notizia" alla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri delle singole iniziative. Nel caso, poi, di iniziative ulteriori, non previste dal programma generale, queste dovrebbero essere - a giudizio della ricorrente - specificamente "assentite" di volta in volta dalla Presidenza del Consiglio, secondo la ratio dello stesso art. 3 del d.P.R. n. 469.

A giudizio della ricorrente, non si applicherebbe, pertanto, in alcun caso alla Regione Friuli-Venezia Giulia il regime dell'"intesa" previsto dall'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, per le attività promozionali all'estero delle Regioni ordinarie.

Per quanto concerne, invece, le attività "di mero rilievo internazionale", per le quali non sussiste una specifica disciplina regionale, si applicherebbe anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia il regime generale di previo "assenso", di cui alla citata sentenza n. 179/1987.

Conclusivamente, secondo la ricorrente, sia le iniziative "promozionali" - tra le quali rientrerebbero quelle di cui agli atti richiamati nei suesposti punti f) e g) - che quelle di "mero rilievo internazionale" - quali sarebbero quelle di cui ai punti da a) ad e) - dovrebbero ritenersi soggette soltanto ad "assenso" governativo e non ad "intesa". Gli atti governativi impugnati avrebbero, invece, voluto imporre un regime d'"intesa" sulle iniziative della Regione all'estero, determinando così la lamentata lesione delle attribuzioni regionali. Lesione che risulterebbe aggravata dal carattere del tutto immotivato dei provvedimenti contestati, nei quali non vengono esplicitate le ragioni di ordine internazionale e di politica estera idonee a sostenere l'opposizione governativa.

4. - Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere il rigetto del ricorso.

Nell'atto di costituzione l'Avvocatura rileva che le richieste della Regione sarebbero state inviate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con troppo breve anticipo rispetto alla data di effettuazione delle iniziative e contesta che tali iniziative possano ritenersi attuative di programmi generali precedentemente assunti. Per quanto concerne specificamente la nota governativa n. 200/02220 del 20 ottobre 1992, la difesa statale rileva altresì che essa non recherebbe un divieto all'iniziativa, ma solo l'indicazione di limiti e cautele, connessi alla particolare situazione dei territori della ex Iugoslavia.

5. - In prossimità dell'udienza sia la Regione che l'Avvocatura dello Stato hanno presentato memorie per ribadire e sviluppare le rispettive tesi.

In particolare, la Regione ricorrente sottolinea che la causa giuridica dello speciale controllo governativo sulle attività all'estero delle Regioni risiederebbe esclusivamente nella necessità di garantire l'unitarietà degli indirizzi di politica internazionale, al fine di escludere il pericolo di un pregiudizio agli interessi del Paese. Resterebbe, invece, preclusa, in questa sede, ogni valutazione attinente a motivi diversi - in particolare, alla entità della spesa - che sono soggetti alle altre, ordinarie, forme di controllo sugli atti regionali.

A sua volta, la difesa statale nega che possa essere ipotizzato un onere di motivazione per gli atti di diniego dell'intesa o dell'assenso, ritenuti atti complessi per la cui formazione occorrerebbe il concorso di due volontà coincidenti, senza che ciò implichi - sempre secondo l'Avvocatura - che il soggetto che non ritiene di uniformare la propria volontà all'altrui proposta debba motivare il proprio diniego.

Considerato in diritto

1. - La Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti di sette provvedimenti adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali in ordine ad attività - in parte di natura "promozionale" ed in parte di "mero rilievo internazionale" - che la stessa Regione aveva comunicato di voler svolgere all'estero nell'autunno del 1992. Con sei di tali provvedimenti (telefax n. 200/02098 e n. 200/02099 del 6 ottobre 1992; n. 200/02164, n. 200/02165 e n. 200/02108 del 9 ottobre 1992; n. 200/02361 del 30 ottobre 1992) il Governo ha manifestato un'opposizione piena allo svolgimento dell'iniziativa programmata (opposizione espressa ora con la formula del rifiuto dell'"intesa governativa", ora con quella della comunicazione del "diniego governativo"). In un caso (telefax n. 200/02220 del 20 ottobre 1992), il Governo ha, invece, concesso l'"intesa" soltanto in parte, subordinando lo svolgimento dell'iniziativa (viaggio a Lubiana del Presidente della Regione per un incontro con il Governo della Repubblica di Slovenia) al rispetto di alcune condizioni (trasferta limitata al solo Presidente e divieto di stipulare accordi o intese il cui testo non fosse stato preventivamente sottoposto all'esame del Governo).

Tutti questi provvedimenti sono stati impugnati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in quanto ritenuti lesivi della sfera di attribuzioni assegnate alla stessa Regione dallo Statuto speciale (art. 4, nn. 2, 3, 6, 7 e 8) e dalle relative norme di attuazione (art. 3 d.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469) sotto due profili e cioè:

a) per avere affermato la necessità dell'"intesa" in ordine ad attività da svolgere all'estero che, nel regime speciale previsto dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione, richiederebbero soltanto l'"assenso" del Governo;

b) per avere espresso il diniego dell'"intesa" del Governo senza addurre alcuna motivazione.

3. - Le censure formulate nel ricorso investono principalmente i sei provvedimenti di diniego totale di "intesa", mentre solo indirettamente vengono a incidere sul provvedimento di "intesa" parziale espresso con il telefax n. 200/02220 del 20 ottobre 1992, cui va riservato un esame particolare.

4. - Il primo profilo che va esaminato è quello relativo al difetto di motivazione, dal momento che tale profilo appare pregiudiziale, venendo a investire gli atti impugnati nel loro complesso, indipendentemente dalla soluzione dei problemi relativi alla qualificazione delle attività (se "promozionali" o di "mero rilievo internazionale") programmate dalla Regione ed al tipo di intervento (se "intesa" o "assenso") riservato sulle stesse alla sfera statale.

Il ricorso, sotto il profilo in esame, appare fondato con riferimento a tutti i sei provvedimenti di diniego impugnati, nessuno dei quali ha enunciato, sia pure in forma sintetica, le ragioni idonee a giustificare l'opposizione espressa dal Governo.

L'obbligo di motivare il rifiuto dell'"intesa" o dell'"assenso" da parte del Governo può ritenersi, d'altro canto, connaturato al principio stesso di "leale cooperazione" cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni e, pertanto, anche i rapporti afferenti al settore delle attività regionali da svolgere all'estero.

Tale principio - indipendentemente dalla natura "promozionale" o di "mero rilievo internazionale" delle iniziative programmate all'estero dalle Regioni - importa, in questo settore, il rispetto di un procedimento che impone doveri a carico di entrambe le parti interessate al rapporto. Doveri che si manifestano, a carico della Regione, nell'obbligo di comunicare al Governo, con completezza di dati informativi e tempestività di preavviso, le iniziative in programma, così da consentire al potere centrale una valutazione adeguata delle stesse ai fini del controllo della loro conformità con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (v. senttenze n. 179/1987 e n. 472/1992); a carico dello Stato,

nell'obbligo di dichiarare i motivi, formali o sostanziali, che vengono a opporsi all'"intesa" o all'"assenso", così da consentire alla controparte la scelta tra la rinuncia all'iniziativa, la modifica della stessa in senso conforme ai rilievi prospettati o l'esercizio delle azioni a difesa della sfera delle proprie competenze.

Naturalmente, la motivazione, quando ne ricorrano le circostanze, non potrà non tener conto di quelle esigenze di riservatezza che, in taluni casi, vengono a caratterizzare la sfera dei rapporti di rilievo internazionale: ma questo non porta ad escludere che la stessa motivazione debba in ogni caso enunciare, anche se in termini sommari, le ragioni sia di natura formale (quali la tardività o l'incompletezza della comunicazione da parte della Regione) che di natura sostanziale (quali l'incidenza dell'iniziativa sulla politica estera dello Stato o la sua estraneità alla sfera delle attribuzioni regionali) che hanno indotto il Governo a rifiutare il proprio consenso.

Nella specie, la mancanza di qualsivoglia motivazione ha concorso, pertanto, a determinare, da parte dei sei provvedimenti di diniego, una lesione nella sfera di attribuzioni spettanti alla Regione Friuli-Venezia Giulia in ordine allo svolgimento all'estero di attività "promozionali" ovvero di "mero rilievo internazionale": e questo indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla specificità del regime giuridico previsto per tali attività dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nonché in ordine alle caratteristiche delle singole iniziative in concreto programmate ed alla tempestività della loro comunicazione da parte della Regione.

5. - A diversa conclusione si deve, invece, giungere con riferimento all'atto di "intesa", limitato e condizionato, espresso, in relazione all'iniziativa della trasferta a Lubiana del Presidente della Regione, con il telefax n. 200/02220 del 20 ottobre 1992.

Con tale atto, infatti, la Presidenza del Consiglio non ha vietato l'iniziativa regionale, ma soltanto subordinato la stessa al rispetto di due condizioni, l'una riferita alla partecipazione, limitata al solo Presidente della Regione, l'altra al divieto di stipulare accordi con il Governo sloveno non preventivamente sottoposti all'esame degli organi statali.

L'apposizione di tali condizioni non può ritenersi né irragionevole né lesiva della sfera di attribuzioni regionale: e questo in relazione al fatto che le stesse appaiono oggettivamente riferibili - diversamente da quanto sostiene la Regione - più che a esigenze di contenimento della spesa pubblica, alla particolare situazione internazionale nel cui contesto l'iniziativa regionale si veniva a collocare, situazione di per sé idonea a giustificare l'adozione di cautele, quali quelle indicate nel provvedimento impugnato, dirette a evitare possibili conseguenze o implicazioni sul terreno delle responsabilità internazionali dello Stato.

La doglianza prospettata nel ricorso nei confronti del provvedimento in esame si presenta, di conseguenza, infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara:

a) che non spetta allo Stato inibire, senza addurre alcuna motivazione, lo svolgimento all'estero di attività "promozionali" o di "mero rilievo internazionale" della Regione Friuli-

Venezia Giulia, e, di conseguenza, annulla gli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali comunicati con telefax nn. 200/02098 e 200/02099 del 6 ottobre 1992; nn. 200/02164, 200/02165 e 200/02108 del 9 ottobre 1992; n. 200/02361 del 30 ottobre 1992;

b) che spetta allo Stato indicare le condizioni di cui all'"intesa" espressa con il telefax n. 200/02220 del 20 ottobre 1992 in relazione all'incontro del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia con il Governo della Repubblica di Slovenia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 aprile 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 29 aprile 1993.

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.