CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **251/1993** (ECLI:IT:COST:1993:251)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **20/04/1993**; Decisione del **25/05/1993**
Deposito del **27/05/1993**; Pubblicazione in G. U. **02/06/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19598 19599 19603 19613**
Atti decisi:

N. 251

SENTENZA 24-27 MAGGIO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: 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. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, lett. e), 3, terzo comma, e 4 della legge della Regione Liguria riapprovata il 22 dicembre 1992 avente per oggetto: "Nuove norme in materia di emigrazione ed istituzione della Consulta regionale per l'emigrazione", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 12 gennaio 1993, depositato in cancelleria il 22 successivo ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 1993;

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 20 aprile 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Udito l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta per il ricorrente.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 12 gennaio 1993, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale nei confronti degli artt. 2, lett. e), 3, terzo comma, e 4 della legge regionale della Liguria riapprovata, a seguito del rinvio governativo, il 22 dicembre 1992, recante "Nuove norme in materia di emigrazione ed istituzione della Consulta regionale per l'emigrazione", per violazione degli artt. 97, 117 e 118 della Costituzione, nonché dell'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e degli artt. 1, 2 e 25 della legge 8 maggio 1985, n. 205.

Il ricorrente espone che il Consiglio regionale della Liguria, nella seduta del 16 settembre 1992, approvava il disegno di legge n. 236, recante "Nuove norme in materia di emigrazione ed istituzione della Consulta regionale per l'emigrazione". Tale disegno, all'art. 2, lett. e), ed al correlato art. 3, terzo comma, prevedeva l'assegnazione di contributi a sostegno delle associazioni ed organizzazioni più rappresentative costituitesi sia in Italia che all'estero per lo svolgimento di attività a favore degli emigrati e delle loro famiglie, secondo modalità da definirsi in un programma annuale degli interventi, e, all'art. 4, disciplinava la composizione della Consulta regionale per l'emigrazione, prevedendo un numero complessivo di 37 membri, di cui 10 residenti all'estero.

La legge in tal modo approvata veniva rinviata al Consiglio regionale il 16 ottobre 1992, avendo il Governo rilevato: a) che le disposizioni di cui all'art. 2, lett. e), ed all'art. 3, terzo comma, nel prevedere la concessione di contributi a favore di associazioni di emigrati costituite ed operanti all'estero e non aventi una sede nel territorio regionale, venivano a interferire con competenze statali (in particolare, con quelle previste dal d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, e dalla legge 8 maggio 1985, n. 205), potendo altresì comportare una duplicazione d'interventi da parte della Regione rispetto a quelli già effettuati dallo Stato; b) che la previsione di un elevato numero di componenti per la Consulta regionale di cui all'art. 4 determinava un eccessivo onere finanziario, in contrasto con il principio di buona amministrazione posto dall'art. 97 della Costituzione nonché con l'indirizzo governativo volto al rigoroso contenimento della spesa pubblica.

Successivamente, nella seduta del 22 dicembre 1992, il Consiglio regionale della Liguria riapprovava la legge rinviata, modificando solo l'art. 2, lett. e), nel senso di subordinare l'erogazione dei contributi regionali alla presentazione di una dichiarazione, vistata dall'autorità consolare, diretta ad attestare l'inesistenza di altri contributi da parte dello Stato per le stesse finalità. Ma questa modifica - ad avviso della difesa dello Stato - avendo recepito il rilievo governativo per la sola parte relativa alla possibile duplicazione degli interventi, violerebbe, pur sempre, tanto il limite territoriale imposto alle competenze regionali quanto la riserva a favore dello Stato di tutte le funzioni attinenti ai rapporti internazionali, dovendosi intendere tale espressione come comprensiva di ogni attività destinata a manifestare effetti nell'ordinamento giuridico di Stati esteri.

L'Avvocatura dello Stato richiama, a questo riguardo, sia l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, che riserva allo Stato le funzioni attinenti ai rapporti internazionali anche nelle materie trasferite o delegate alle Regioni e subordina a previe intese con il Governo lo stesso svolgimento di attività promozionali all'estero da parte delle Regioni nelle materie di loro competenza, sia la legge 8 maggio 1985, n. 205, che attribuisce agli uffici consolari, coadiuvati dagli appositi comitati dell'emigrazione italiana, ogni azione di tutela dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie, anche al fine di favorire il loro migliore inserimento nelle società di

accoglimento e di mantenere i loro legami con la realtà politica e culturale italiana.

Per quanto concerne poi l'art. 4 della legge impugnata, il ricorrente deduce che l'elevato numero dei componenti della Consulta regionale comporterebbe un eccessivo onere finanziario, ritenuto lesivo del principio di buona amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione: principio che avrebbe richiesto, in questo caso, una più accorta disamina delle affinità tra gli interessi rappresentati dai vari componenti, al fine di accorpare in un unico rappresentante le posizioni d'interesse sostanzialmente collimanti.

2. - Si è costituito nel giudizio il Presidente della Regione Liguria, per chiedere la reiezione del ricorso.

La difesa della Regione osserva che gli interventi disposti dalle norme censurate sarebbero attinenti ad attività - quali quelle svolte dalle associazioni degli emigrati liguri all'estero - di carattere culturale e solidaristico, non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali e della politica estera. Tali attività rientrerebbero, invece, nella categoria delle "attività di mero rilievo internazionale" - di cui alle sentenze di questa Corte n. 179 del 1987 e n. 472 del 1992 - attività che possono essere attuate dalle Regioni previo semplice "assenso" da parte del Governo.

La Regione ricorda, inoltre, che già varie leggi di altre Regioni prevedono l'erogazione di contributi ad associazioni di emigrati, senza che a queste sia richiesto il requisito del possesso di una sede nell'ambito regionale.

Sull'art. 4, la Regione obbietta, infine, che i rilievi formulati dal Governo atterrebbero più al merito che non alla legittimità costituzionale della norma. Tali rilievi, in ogni caso, risulterebbero ingiustificati, perché gli oneri relativi al finanziamento dell'organo non sarebbero gravosi e perché un diverso e più ristretto accorpamento dei suoi componenti avrebbe compromesso la corretta funzionalità dell'organo in relazione alle sue precipue finalità.

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso in esame il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, lett. e), 3, terzo comma, e 4 della legge della Regione Liguria riapprovata il 22 dicembre 1992 e recante "Nuove norme in materia di emigrazione ed istituzione della Consulta regionale per l'emigrazione".

In particolare, il ricorrente contesta la legittimità costituzionale:

a) degli artt. 2, lett. e), e 3, terzo comma (in parte), per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione - in relazione all'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e agli artt. 1, 2 e 25 della legge 8 maggio 1985, n. 205 -, dal momento che le norme impugnate, nel prevedere l'assegnazione di contributi regionali a sostegno delle associazioni ed organizzazioni più rappresentative costituite all'estero per lo svolgimento di attività a favore degli emigrati liguri, avrebbero esorbitato dal limite territoriale imposto alle Regioni, venendo altresì a incidere nell'esercizio di funzioni riservate allo Stato in quanto attinenti ai rapporti internazionali;

b) dell'art. 4, per violazione dell'art. 97 della Costituzione, dal momento che la composizione della Consulta regionale dell'emigrazione disciplinata da tale norma, per il suo carattere pletorico, verrebbe a violare il principio di buona amministrazione e le esigenze di contenimento della spesa pubblica.

2. - Le questioni sollevate nel ricorso non sono fondate.

La legge della Regione Liguria oggetto di contestazione - nel modificare la disciplina in precedenza posta per gli interventi a favore degli emigrati dalla legge regionale 15 novembre 1978, n. 59 - ha enunciato tra le proprie finalità generali la promozione di iniziative ed interventi "per la piena integrazione sociale dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie", nonché di iniziative "volte a rinsaldare i rapporti con i lavoratori liguri emigrati e le loro comunità e ad assicurare la conservazione e lo sviluppo dell'identità culturale della Regione" (art. 1, primo e secondo comma).

Con riferimento a tali obbiettivi la legge, all'art. 2, lett. e), ha previsto anche l'assegnazione di contributi a sostegno delle associazioni ed organizzazioni più rappresentative costituite sia in Italia che all'estero per lo svolgimento di attività a favore degli emigrati, dei frontalieri e delle loro famiglie. Ora, diversamente da quanto si sostiene nel ricorso, tale previsione - quand'anche risulti riferita ad associazioni che non dispongano di una sede nel territorio regionale - non è tale da incidere nella sfera dei rapporti internazionali riservati allo Stato dall'art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, dal momento che i contributi finanziari previsti dalla norma impugnata sono diretti a sostenere attività (assistenziali, ricreative o culturali) di organismi privati (associazioni ed organizzazioni di emigrati) che non si trovano inclusi nel circuito delle relazioni intercorrenti tra i soggetti di diritto internazionale né risultano dotati di poteri suscettibili di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato.

Né si può dire che le norme impugnate siano tali da sovrapporsi ad una competenza assegnata, in via esclusiva, allo Stato dalla legge n. 205 del 1985 e attuata attraverso l'istituzione presso gli uffici e le agenzie consolari dei comitati degli italiani all'estero. Questa legge, infatti, nel mentre affida a tali comitati il compito di promuovere iniziative di carattere sociale, culturale e ricreativo a favore della comunità italiana residente nella circoscrizione consolare, afferma anche la natura non esclusiva di tale funzione, prevedendo una collaborazione dei comitati in questione con "enti, associazioni e comitati operanti nell'ambito della circoscrizione" (art. 2, primo comma), nonché la richiesta di contributi al Ministero degli affari esteri - su cui i comitati dell'emigrazione sono chiamati a esprimere un parere obbligatorio - da parte di "sodalizi, associazioni e comitati che svolgono nella circoscrizione consolare attività sociali, assistenziali, culturali e ricreative a favore della collettività italiana" (art. 3, primo comma).

Infine, non può neppure valere la censura relativa alla violazione del limite territoriale sotteso alle competenze regionali, limite che, nella specie, ad avviso del ricorrente, risulterebbe superato dalla previsione di contributi regionali anche a favore di associazioni ed organizzazioni di emigrati liguri aventi la loro sede soltanto all'estero. In proposito, - mentre va ricordato che, già in precedenti pronunce, è stata affermata da questa Corte la legittimazione della Regione, quale ente politico esponenziale della comunità regionale, ad intervenire con provvedimenti di spesa "riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 della Costituzione e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima" (v. sentt. nn. 829 del 1988 e 276 del 1991) - non può essere negata, rispetto al caso di specie, la presenza di un interesse regionale all'adozione di iniziative di sostegno sociale e culturale a favore delle popolazioni emigrate, interesse che, negli ultimi anni, ha dato luogo ad una vasta legislazione delle Regioni con contenuti non dissimili da quelli della legge in esame (cfr., tra le altre, L.R. Abruzzo 20 novembre 1980, n. 81; L.R. Calabria 16 maggio 1981, n. 5; L.R. Emilia-Romagna 21 febbraio 1990, n. 14; L.R. Lombardia 4 gennaio 1985, n. 1; L.R. Marche 2 novembre 1988, n. 40; L.R. Puglia 23 ottobre 1979, n. 65; L.R. Sardegna 7 aprile 1965, n. 10; L.R. Sicilia 4 giugno 1980, n. 55; L.R. Toscana 19 marzo 1990, n. 17; L.R. Umbria 15 maggio 1987, n. 26; L.R. Veneto 19 giugno 1984, n. 28).

Le censure formulate nei confronti degli artt. 2, lett. e), e 3, terzo comma, della legge

impugnata per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione vanno, pertanto, riconosciute infondate.

3. - Del pari infondata si presenta la questione sollevata nei confronti dell'art. 4 della stessa legge, in relazione all'art. 97 della Costituzione.

Almeno uno dei profili connessi a tale questione (qual'è quello relativo alla corretta composizione dell'organo, anche in relazione al possibile diverso accorpamento degli interessi da rappresentare) investe chiaramente valutazioni relative al merito politico della legge che non possono trovare ingresso in questa sede. Ma anche per quanto concerne i profili attinenti alla legittimità costituzionale e connessi alla asserita lesione del principio del "buon andamento" sanzionato dall'art. 97 della Costituzione - in relazione agli oneri finanziari che il funzionamento della Consulta regionale, nella composizione prevista dalla norma impugnata, verrebbe a comportare - la questione non merita accoglimento. Detti oneri, infatti, - anche alla luce dei dati relativi alle spese di funzionamento dell'organo per il periodo 1978-1992 esposti dalla Regione in sede di relazione successiva al rinvio governativo - non appaiono né irragionevoli né tali da pregiudicare il "buon andamento" dell'amministrazione regionale: e questo tanto più ove di consideri che la Regione Liguria, con la legge in esame, oltre a confermare l'esclusione di gettoni di presenza per i componenti la Consulta, ha anche ridotto, rispetto alla disciplina precedente, sia il numero di tali componenti sia il numero delle riunioni da tenere, di norma, nel corso dell'anno.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso di cui in epigrafe, nei confronti degli artt. 2, lett. e), 3, terzo comma, e 4 della legge della Regione Liguria riapprovata il 22 dicembre 1992, recante "Nuove norme in materia di emigrazione ed istituzione della Consulta regionale per l'emigrazione", in relazione agli artt. 97, 117 e 118 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 maggio 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.