CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **343/1996** (ECLI:IT:COST:1996:343)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **FERRI** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **09/07/1996**; Decisione del **14/10/1996**
Deposito del **18/10/1996**; Pubblicazione in G. U. **23/10/1996**
Norme impugnate:
Massime: **22990 22991 22992 22993**
Atti decisi:

N. 343

SENTENZA 14-18 OTTOBRE 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 25 ottobre 1995, depositato in cancelleria il 7 novembre 1995, per conflitto di attribuzione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, sorto a seguito dell'Accordo di collaborazione tra la Provincia stessa e il Voivodato di Suwalki (Polonia), sottoscritto in data 27 luglio 1995; ricorso iscritto al n. 36 del registro conflitti 1995;

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

Udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 1996 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato dello Stato Gaudenzio Pierantozzi per il ricorrente, e gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 25 ottobre 1995, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, a seguito dell'accordo di collaborazione tra la Provincia stessa ed il Voivodato di Suwalki (Polonia), sottoscritto il 27 luglio 1995, chiedendo l'annullamento di tale atto. Il ricorrente rileva che l'accordo non è stato sottoposto al preventivo e necessario assenso del Governo, come prevede l'art. 2, primo comma, lettera b), del d.P.R. 31 marzo 1994 (emanato quale atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome). L'accordo, inoltre, lederebbe, quanto ai contenuti, competenze statali in materia di politica estera, specificatamente disciplinate da numerose disposizioni legislative (legge 24 aprile 1990, n. 100; art. 2, terzo comma, lettera a), della legge 4 dicembre 1993, n. 491; art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), e violerebbe l'art. 99 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

In particolare, in materia di promozione e costituzione di joint-ventures all'estero, prevista dall'art. 5 dell'accordo, solo appositi atti legislativi statali hanno attribuito competenze alle Regioni (come, per il Friuli-Venezia Giulia, la legge 9 gennaio 1991, n. 19). Nei settori dell'agricoltura e dell'industria agroalimentare la collaborazione, prevista dall'accordo (art. 6), non sarebbe limitata ad iniziative promozionali né a quelle di mero rilievo internazionale, che pure richiederebbero la previa intesa con il Governo, ma riguarderebbe relazioni internazionali riservate allo Stato (art. 2, terzo comma, lettera a), della legge n. 491 del 1993).

Il ricorrente denuncia anche come illegittimo l'uso, nella redazione dell'accordo, della lingua tedesca accanto a quella italiana e polacca. L'art. 99 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) parifica la lingua tedesca a quella italiana, ma ciò varrebbe solo nell'ambito regionale e non nell'intero territorio nazionale né, tanto meno, nei rapporti internazionali.

Infine il ricorrente osserva che il preambolo dell'accordo richiama la convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (adottata a Madrid il 21 maggio 1980, resa esecutiva dall'Italia con legge 19 novembre 1984, n. 948), ma l'accordo stesso non si inquadrerebbe in alcun modo in tale ambito.

2. - Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, nel merito, infondato.

La provincia, dopo aver confermato di avere stipulato il 27 luglio 1995 un accordo di collaborazione con il Voivodato di Suwalki, eccepisce la tardività del ricorso che, notificato il 25 ottobre 1995, sarebbe stato proposto oltre il termine (previsto dall'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87) di sessanta giorni dalla conoscenza dell'atto impugnato. Difatti il Governo sarebbe stato a conoscenza della stipulazione e del contenuto dell'accordo almeno dal 10 agosto 1995, come risulterebbe da una nota che l'Ambasciata d'Italia a Varsavia ha indirizzato al Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano in merito all'accordo stesso.

Ulteriore causa di inammissibilità deriverebbe dalla mancata richiesta, con il ricorso, di una pronuncia sulla competenza costituzionale che si assume violata, mentre proprio questa, e non il solo annullamento dell'atto lesivo, costituisce l'oggetto dei conflitti di attribuzione. nel merito la Provincia ritiene che non sia ad essa opponibile, e non possa quindi costituire parametro del giudizio, il d.P.R. 31 marzo 1994, ed in particolare l'art. 2, primo comma, lettera b), che definisce le attività di mero rilievo internazionale e stabilisce le procedure per il loro

svolgimento. Questo decreto, che pure si autoqualifica "atto di indirizzo e coordinamento", sarebbe in realtà diretto a disciplinare, come ha ritenuto la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 425 del 1995), l'esercizio di poteri dello Stato in materia di attività estera, regolamentandone tempi e modi.

Ad avviso della Provincia, l'accordo da essa stipulato con il Voivodato di Suwalki non costituirebbe un'attività promozionale all'estero, ma integrerebbe solo un'attività di mero rilievo internazionale, per la quale non sarebbe richiesto il preventivo assenso del Governo. Anche se questo fosse necessario, la leale cooperazione che deve informare i rapporti tra Stato e Province autonome potrebbe essere egualmente realizzata mediante un controllo successivo del Governo.

La Provincia sottolinea che l'accordo di collaborazione ha carattere programmatico e costituisce una dichiarazione di intenti, piuttosto che un accordo operativo. Quanto ai suoi contenuti, la previsione astratta e generica della costituzione di joint-ventures, in linea generale non preclusa alle Regioni, potrebbe determinare problemi solo se e quando tali società dovessero essere effettivamente costituite. In materia di agricoltura l'accordo integrerebbe soltanto un'attività di mero rilievo internazionale.

L'uso, nella redazione dell'accordo, anche della lingua tedesca costituirebbe, infine, un'applicazione dell'art. 99 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e non lederebbe alcuna competenza statale.

Il richiamo, nel preambolo dell'accordo, alla convenzione europea sulla collaborazione transfrontaliera non esprimerebbe alcuna volontà di incidere su competenze dello Stato e non ne violerebbe in ogni caso attribuzioni costituzionali.

3. - In prossimità dell'udienza la Provincia di Bolzano ha depositato una memoria per integrare le deduzioni già svolte nell'atto di costituzione.

La Provincia eccepisce l'inammissibilità o, comunque, l'improcedibilità del ricorso perché il Consiglio dei ministri, deliberando di sollevare il conflitto, non ne avrebbe precisato l'oggetto ed i termini e non avrebbe indicato le attribuzioni costituzionali che si assumono lese. L'estratto del verbale della deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri il 17 ottobre 1995 richiama la relazione del Ministro per gli affari regionali, che si afferma allegata al verbale; ma la relazione non risulta tra gli atti depositati dall'Avvocatura dello Stato. Viene anche ribadita e precisata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancanza o insufficiente indicazione, richiesta dall'art. 39 della legge n. 87 del 1953, delle disposizioni costituzionali che si assumono violate. La Provincia contesta, inoltre, che le norme indicate dal ricorrente possano costituire idoneo parametro di giudizio, giacché esse non integrerebbero competenze costituzionali dello Stato o non sarebbero applicabili alla Provincia ricorrente.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano riguarda le attribuzioni in materia estera ed investe l'accordo di collaborazione tra la Provincia stessa ed il Voivodato di Suwalki (Polonia), stipulato il 27 luglio 1995, che sarebbe stato sottoscritto violando competenze statali. L'accordo, difatti, non sarebbe stato sottoposto al preventivo assenso del Governo, ritenuto necessario in una materia nella quale spetta allo Stato adottare disposizioni per lo svolgimento di attività all'estero, tanto promozionali che di mero rilievo internazionale. Anche i contenuti dell'accordo invaderebbero competenze statali, particolarmente in materia di promozione e costituzione di società all'estero, di agricoltura ed industria agroalimentare, e sarebbero per più profili illegittimi.

2. - Devono essere preliminarmente esaminate, nell'ordine loro proprio, le eccezioni di inammissibilità proposte dalla Provincia di Bolzano.

Con la prima di esse si afferma che la volontà di sollevare conflitto sarebbe stata espressa dal Consiglio dei ministri in modo non adeguato. Difatti nella relativa deliberazione, quale risulta dall'estratto del processo verbale della riunione depositato dall'Avvocatura senza la relazione del Ministro per gli affari regionali che il verbale stesso richiama come allegata, mancherebbe l'indicazione dell'oggetto e dei termini del conflitto.

L'eccezione è infondata.

Indipendentemente dall'integrazione del verbale della seduta del Consiglio dei ministri, nella quale è stata assunta la determinazione di sollevare il conflitto, con la relazione del Ministro proponente che ne completerebbe il contenuto, risulta dal verbale stesso la volontà del Governo di denunciare come invasivo l'accordo di cooperazione sottoscritto dal Presidente della Provincia autonoma di Bolzano e dal Voivoda di Suwalki, sull'evidente presupposto che tale accordo tocchi la competenza costituzionale dello Stato in materia di politica estera.

Non sussistono, pertanto, quelle carenze nella individuazione dell'oggetto e dei termini del conflitto, che, secondo la Provincia, porterebbero ad escludere la riferibilità all'organo della volontà di sollevare il conflitto o sarebbero tali da renderne indeterminato l'oggetto.

La seconda eccezione di inammissibilità riguarda la tempestività del ricorso, che sarebbe stato proposto tardivamente, oltre il termine (stabilito dall'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87) di sessanta giorni dalla conoscenza da parte del Governo dell'atto denunciato come lesivo.

Anche questa eccezione è infondata.

La nota indirizzata dall'Ambasciata d'Italia a Varsavia al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano il 10 agosto 1995 data dalla quale già sarebbero iniziati a decorrere, ad avviso della Provincia, i termini per ricorrere non consente di affermare che il Governo avesse sin da allora piena conoscenza dell'atto poi denunciato come lesivo. Con tale nota l'Ambasciata segnala di avere avuto notizia dalla stampa locale della visita di una delegazione della Provincia, avvenuta alla fine del mese di luglio, e di avere successivamente appreso dalle autorità polacche della firma di un accordo di cooperazione in vari settori; di tale collaborazione l'Ambasciata avrebbe informato il Ministero degli affari esteri. La notizia, generica ed indiretta, della sottoscrizione di un accordo, neppure fornita dall'assessore provinciale in visita all'Ambasciata, non integra la conoscenza dell'atto da parte del Governo, che deve essere certa quanto all'esistenza di esso e completa quanto ai suoi contenuti perché possano decorrere i termini previsti per la proposizione del ricorso.

La terza eccezione di inammissibilità è basata sulla considerazione che sarebbe stato chiesto solo l'annullamento dell'atto lesivo senza alcuna pronuncia sulle competenze, mentre quest'ultima costituirebbe l'oggetto proprio e caratterizzante dei conflitti di attribuzione. Anche questa eccezione è infondata. Indipendentemente dalle locuzioni usate nel ricorso, la domanda con esso proposta riguarda l'accertamento della sfera di competenze costituzionali proprie dello Stato nelle attività estere, che l'atto denunciato come invasivo, del quale si chiede l'annullamento, avrebbe violato.

3. - Nel merito il ricorso è fondato.

L'esclusiva competenza statale in materia di rapporti internazionali connessa al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, affermato dall'art. 5 della Costituzione, ed all'esclusiva soggettività internazionale dello Stato, che non consente il frazionamento o la pluralità di titolari della politica estera (sentenze n. 425 del 1995, nn. 256 e 42 del 1989, n. 564 del 1988,

n. 179 del 1987 e n. 187 del 1985) non esclude deroghe alla regola che solo gli organi centrali dello Stato possano svolgere attività idonee ad incidere sull'attuazione degli indirizzi di politica estera. Sono state, difatti, ritenute compatibili con il sistema costituzionale le attività all'estero delle Regioni, qualificate come promozionali, che siano legate da un rigoroso nesso strumentale con le materie di loro competenza e sempre che sia garantita l'indispensabile coerenza con la politica estera perseguita dallo Stato (sentenze n. 472 del 1992, n. 739 del 1988 e n. 179 del 1987). La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, individuato ulteriori attività, di vario contenuto, rimesse all'iniziativa delle Regioni nelle materie di loro competenza e qualificate come di mero rilievo internazionale, in quanto non riconducibili all'ambito dei rapporti internazionali in senso proprio, ma che tuttavia sono suscettibili di essere valutate in relazione agli indirizzi di politica estera, dovendo essere escluse se presentano il rischio di pregiudicare gli interessi del Paese (sentenza n. 564 del 1988). Ciò vale anche per le Regioni ad autonomia speciale e per le Province autonome, se nulla risulti disposto in proposito nei relativi statuti (sentenza n. 179 del 1987).

Vanno, dunque, distinte le attività che, essendo idonee ad incidere sulla politica estera dello Stato, richiedono un concorso di valutazioni riferite a tale sfera di interessi, mediante la previa intesa con il Governo, dalle altre attività che, pur non impegnando la responsabilità dello Stato, implicano comunque conoscenza o controllo perché possano essere impedite quelle ritenute inconciliabili con gli indirizzi generali della politica estera (sentenza n. 472 del 1992). In ogni caso il Governo deve essere posto in condizione di esprimere tempestivamente le proprie valutazioni, ricevendo le informazioni che, secondo il principio di leale cooperazione, sono necessarie o richieste. Difatti, essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle Regioni o delle Province autonome, dall'altro, distinte ma cospiranti, tale principio comporta l'obbligo, per queste ultime, di informare il Governo delle iniziative in programma, in modo da rendere possibile la tempestiva valutazione della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (sentenze n. 425 del 1995, n. 204 del 1993, n. 472 del 1992 e n. 179 del 1987).

In particolare la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che la sottoscrizione di accordi con organi o enti esteri senza che la Regione abbia preventivamente informato il Governo, quindi senza la necessaria intesa o assenso, è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali (sentenze n. 212 del 1994, nn. 204 e 290 del 1993). nel caso in esame è certo che la Provincia autonoma di Bolzano ha sottoscritto l'accordo di collaborazione con il Voivodato di Suwalki senza darne alcuna comunicazione al Governo, sicché la Provincia non ha reso possibile una tempestiva valutazione della compatibilità di questa iniziativa con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali. Indipendentemente dal puntuale esame delle materie trattate e dalla forma in cui esso è redatto, la stipulazione dell'accordo senza avere previamente informato il Governo lede la sfera delle attribuzioni dello Stato. L'accordo deve essere, di conseguenza, annullato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta alla Provincia autonoma di Bolzano il potere di stipulare l'accordo di collaborazione con il Voivodato di Suwalki, sottoscritto il 27 luglio 1995;

Annulla, di conseguenza, tale atto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14

ottobre 1996.

Il Presidente: Ferri

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 18 ottobre 1996

Il direttore di 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.