CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **13/2003** (ECLI:IT:COST:2003:13)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **CONTRI**
Udienza Pubblica del **05/11/2002**; Decisione del **16/01/2003**
Deposito del **30/01/2003**; Pubblicazione in G. U. **05/02/2003**
Norme impugnate:
Massime: **27509 27510**
Atti decisi:

N. 13

SENTENZA 16 - 30 GENNAIO 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della "lettera di intenti" sottoscritta il 31 marzo 1999 dalla Regione Veneto e dal Ministero degli affari esteri, commercio internazionale e culto della Repubblica Argentina, in assenza di preventivo assenso del Governo, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 7 luglio 1999, depositato in Cancelleria il 15 successivo ed iscritto al n. 21 del registro conflitti 1999.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2002 il Giudice relatore Fernanda Contri;

uditi l'avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri

e gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

- Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Veneto, in relazione alla "lettera di intenti" sottoscritta a Venezia il 31 marzo 1999 dal Presidente della Regione Veneto e dal Ministro degli affari esteri, commercio internazionale e culto della Repubblica Argentina, "in mancanza del preventivo assenso del Governo e comunque in violazione della competenza dello Stato in materia di politica estera, con riferimento all'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616", nonché in contrasto con il principio di leale cooperazione.

Il ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta alla Regione Veneto il potere di stipulare l'atto censurato e, conseguentemente, l'annullamento dello stesso.

Con la lettera di intenti all'origine del presente conflitto, le parti contraenti hanno convenuto di "promuovere, nell'osservanza dei rispettivi ordinamenti giuridici, l'adozione dei provvedimenti necessari a sviluppare la collaborazione istituzionale, economica e culturale tra la Regione del Veneto e la Repubblica Argentina, favorendo attività di interscambio nei settori culturale, economico e sociale", prevedendo di favorire la realizzazione di una serie di attività e iniziative (tra l'altro: apertura di una "Casa del Veneto" nella Repubblica Argentina, destinata ad offrire servizi alle imprese venete; "interesse al progetto di cooperazione economica internazionale 'Mercosur-Unione Europea. Programma di cooperazione per lo sviluppo dei distretti industriali', finalizzato alla crescita dei distretti industriali del Mercosur giovandosi del *know-how* dell'imprenditoria veneta, simbolo del sistema di sviluppo del Nord-Est italiano"; sviluppo di rapporti di cooperazione "finalizzati ad illustrare ed implementare le reciproche opportunità commerciali e di investimento"; "attivazione di corsi formativi destinati a sviluppare la professionalità degli operatori del settore socio-sanitario e delle piccole e medie imprese"; iniziative in materia culturale; partecipazione degli enti fieristici veneti a manifestazioni fieristiche in Argentina).

Ad avviso del Presidente del Consiglio, che richiama la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 179 del 1997; n. 472 del 1992; n. 425 del 1995; n. 343 del 1996; n. 332 del 1998), la lesione delle attribuzioni statali deriverebbe innanzi tutto dalla mancata comunicazione preventiva al Governo dell'iniziativa intrapresa, imposta anche dal principio di leale cooperazione e "finalizzata alla verifica della conformità delle iniziative regionali con gli indirizzi politici generali dello Stato (non solo, quindi, con quelli di politica estera) e della riconducibilità delle stesse nell'ambito della competenza regionale".

Nel ricorso si lamenta poi che "la stipulazione del Protocollo è avvenuta fra enti non omologhi, arrogandosi la Regione il ruolo proprio dello Stato nei rapporti con l'Argentina", e che le materie oggetto della lettera di intenti - "atteso che l'accordo mira ad instaurare tra Regione Veneto e Repubblica Argentina una vera e propria collaborazione sul piano, tra l'altro, istituzionale ed economico" - rientrerebbero nella sfera di competenza statale, piuttosto che in quella della Regione.

2. - Nel giudizio davanti a questa Corte, si è costituita la Regione Veneto per chiedere che il ricorso del Presidente del Consiglio sia dichiarato infondato.

La Regione premette anzitutto che, con la lettera di intenti, qualificabile "attività di mero rilievo internazionale", essa "non si è … impegnata all'adozione di determinati atti, ma ha previsto la promozione di essi, evidentemente presso gli organi di volta in volta competenti, i quali rimangono liberi di determinarsi come credono". Il testo sottoscritto, inoltre, da un lato,

precisa che la stessa promozione dei provvedimenti atti a favorire la collaborazione deve essere attuata “nell'osservanza dei rispettivi ordinamenti giuridici”; dall'altro, stabilisce che la definizione delle iniziative e delle attività da realizzare deve avvenire “d'intesa con le competenti autorità di governo”.

La difesa della Regione replica ulteriormente alle diverse doglianze avanzate nel ricorso contestando l'assunto che limita l'attività di rilievo internazionale delle regioni ai rapporti con enti territoriali “omologhi” ed affermando che la censurata lettera di intenti investe settori di sicura pertinenza regionale (fiere e mercati, commercio, artigianato, assistenza sanitaria e ospedaliera, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche); d'altro canto, aggiunge la Regione, l'attività di mero rilievo internazionale non deve essere specificamente ricondotta alle materie di competenza legislativa e amministrativa, “quanto piuttosto alla posizione costituzionale della Regione quale ente esponenziale dell'insieme degli interessi della comunità locale”.

In merito alla doglianza relativa all'omessa comunicazione preventiva al Governo, al fine di ottenerne l'assenso, la resistente osserva che la materia risulta disciplinata dall'art. 2, comma 2, del d.P.R. 31 marzo 1994 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome), adottato sulla base dell'art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, il quale, peraltro, sottolinea la Regione, disciplina la diversa fattispecie delle attività promozionali all'estero delle regioni, relative alle materie di loro competenza. Senonché, ad avviso della Regione, l'espressa abrogazione, ad opera dell'art. 8, comma 5, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59, del citato secondo comma dell'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, invocato dal ricorrente, avrebbe determinato il venir meno dell'atto di indirizzo e coordinamento del 1994.

D'altro canto, afferma la difesa della Regione, l'obbligo di previa comunicazione per ottenere l'assenso governativo allo svolgimento di attività di rilievo internazionale non deriva necessariamente dal principio costituzionale di leale cooperazione, specie in séguito all'abrogazione, nel 1997, della previsione legislativa che imponeva la previa intesa per le attività promozionali all'estero delle regioni, pacificamente ritenute più impegnative delle attività regionali di mero rilievo internazionale.

Quanto alle circostanze di fatto rilevanti per una piena comprensione della vicenda di cui si tratta, la Regione Veneto sottolinea nell'atto di costituzione che “il Presidente della Regione non si è recato all'estero, di propria iniziativa, a concludere alcun accordo (come era nel caso deciso dalla sentenza n. 332 del 1998), ma ha incontrato la Delegazione argentina nel contesto di una visita ufficiale con i rappresentanti della Repubblica italiana”.

La difesa della Regione ribadisce infine “il contenuto di mera ipotizzazione di iniziative future”, proprio della lettera di intenti, e richiama ancora l'attenzione sulla espressa riserva in favore dello Stato: “non solo non è indicata alcuna iniziativa concreta da svolgere in futuro, ma si prevede che la stessa individuazione dell'attività debba avvenire d'intesa con il Governo: prevedendosi così, a garanzia dello Stato italiano, uno strumento addirittura più 'forte' di quello che lo Stato stesso aveva in passato richiesto con il decreto presidenziale del 31 marzo 1994”.

D'altra parte, conclude la resistente, la lettera di intenti è stata comunicata alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 10 maggio 1999, e proprio tale comunicazione, che si inserisce nella necessaria fase preparatoria di future attività di rilievo internazionale, integrerebbe la preventiva comunicazione la cui omissione viene censurata dal ricorrente.

3. - In prossimità dell'udienza pubblica del 25 settembre 2001 le parti hanno depositato memorie, ulteriormente argomentando le deduzioni svolte negli atti precedenti.

4. - A seguito dell'udienza pubblica del 25 settembre 2001 questa Corte ha disposto, con ordinanza del 22 novembre 2001, il rinvio a nuovo ruolo del ricorso, per consentire alle parti di svolgere ulteriormente le proprie difese anche in relazione alla disciplina contenuta nella sopravvenuta legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della Costituzione).

5. - In prossimità dell'udienza pubblica del 5 novembre 2002 ha depositato memoria l'Avvocatura generale dello Stato, rilevando, anzitutto, che il conflitto di attribuzione dovrebbe essere risolto alla stregua dei parametri normativi previgenti, alla luce dei quali il ricorso sarebbe fondato.

La difesa erariale rileva, peraltro, che, nell'ipotesi in cui si dovesse fare riferimento al nuovo testo costituzionale, l'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione ribadirebbe la spettanza allo Stato del "potere estero", limitando la legittimità degli accordi con gli Stati esteri e delle intese con enti stranieri ai casi previsti da legge dello Stato e condizionandola al rispetto delle forme previste dalla stessa legge. Non risultando ad oggi approvate leggi dello Stato innovatrici in materia, dovrebbe ritenersi tuttora vigente quanto meno la normativa procedimentale di cui al d.P.R. 31 marzo 1994, con conseguente fondatezza del ricorso.

6. - Ha depositato memoria anche la Regione Veneto, esplicitando anzitutto le ragioni per cui il conflitto di attribuzione dovrebbe essere risolto alla stregua del parametro costituzionale vigente anteriormente alla modifica del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. A giudizio della Regione, l'atto dal quale sarebbe invasa la competenza dovrebbe essere valutato alla stregua delle norme vigenti al momento in cui esso è stato adottato. Sul punto la Regione Veneto richiama le sentenze di questa Corte n. 79 e n. 219 del 1972, nonché, quanto all'esclusione di effetti retroattivi della legge costituzionale n. 3 del 2001, le pronunce n. 376 e n. 422 del 2002, rese in giudizi di costituzionalità sollevati in via principale anteriormente all'entrata in vigore della suddetta legge.

Alla stregua delle norme vigenti anteriormente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, la Regione Veneto richiama l'insieme degli argomenti svolti nelle precedenti difese.

In particolare, la Regione Veneto sottolinea i continui mutamenti nella determinazione del parametro da parte dell'Avvocatura dello Stato, ponendo la domanda se siano stati in tal modo rispettati i disposti dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953. Salvo il riferimento al principio della leale collaborazione, l'Avvocatura dello Stato ha indicato nel ricorso come unica disposizione violata l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977; nella memoria del 19 marzo 2001, preso atto dell'abrogazione della suddetta disposizione, ha invocato l'art. 5 della Costituzione e il d.P.R. 31 marzo 1994; nella memoria del 23 agosto 2001, ha ammesso "l'abrogazione della previa intesa per l'attività promozionale", ma ha sostenuto che l'abrogazione "non può estendersi *ex se* alla attività di mero rilievo internazionale, disciplinata da norma diversa da quella abrogata (art. 2, lettera *b*, del d.P.R. 31 marzo 1994)".

Secondo la Regione, invece, l'abrogazione dell'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 616 del 1977 avrebbe determinato il venir meno dell'atto di indirizzo e coordinamento del 31 marzo 1994, sia nella parte in cui regolamentava le attività promozionali all'estero, sia nella parte relativa alle attività di mero rilievo internazionale. La regola del necessario previo assenso governativo in ordine alla attività posta in essere dalla Regione non sarebbe positivamente prevista da fonti scritte né imposta dal principio di leale collaborazione o dall'art. 5 della Costituzione.

Precisa, infine, la Regione che la lettera di intenti non avrebbe comunque leso le attribuzioni statali, prevedendo espressamente che le iniziative intraprese sarebbero state deliberate e svolte "nell'osservanza dei rispettivi ordinamenti giuridici" e "d'intesa con le

competenti autorità di governo".

Considerato in diritto

1. - Il conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Veneto investe la "lettera di intenti" sottoscritta a Venezia il 31 marzo 1999 dal Presidente della Regione Veneto e dal Ministro degli affari esteri, commercio internazionale e culto della Repubblica Argentina, con la quale le parti contraenti hanno convenuto di "promuovere, nell'osservanza dei rispettivi ordinamenti giuridici, l'adozione dei provvedimenti necessari a sviluppare la collaborazione istituzionale, economica e culturale tra la Regione del Veneto e la Repubblica Argentina, favorendo attività di interscambio nei settori culturale, economico e sociale", prevedendo di favorire la realizzazione di una serie di attività e iniziative.

Il ricorrente ritiene lesa la propria sfera di attribuzioni giacché la suddetta "lettera di intenti" sarebbe stata stipulata "in violazione della competenza dello Stato in materia di politica estera, con riferimento all'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616", ed in contrasto con il principio di leale cooperazione. In particolare, la violazione dei parametri invocati deriverebbe: a) dalla mancanza della comunicazione preventiva al Governo dell'iniziativa intrapresa, finalizzata alla espressione dell'assenso da parte del Governo ed "alla verifica della conformità delle iniziative regionali con gli indirizzi politici generali dello Stato (non solo, quindi, con quelli di politica estera) e della riconducibilità delle stesse nell'ambito della competenza regionale"; b) dalla circostanza che "la stipulazione del Protocollo" sarebbe intervenuta "fra enti non omologhi, arrogandosi la Regione il ruolo proprio dello Stato nei rapporti con l'Argentina"; c) dalla circostanza che le materie oggetto della lettera di intenti - "atteso che l'accordo mira ad instaurare tra Regione Veneto e Repubblica Argentina una vera e propria collaborazione sul piano, tra l'altro, istituzionale ed economico" - rientrerebbero nella sfera di competenza statale, piuttosto che in quella della Regione.

2. - Il ricorso, come di recente affermato da questa Corte (sentenza n. 507 del 2002) e come peraltro concordano le stesse parti, deve essere scrutinato alla luce delle disposizioni costituzionali sulla competenza vigenti nel momento in cui l'atto all'origine del conflitto è stato adottato, non rilevando di norma il successivo mutamento del parametro conseguente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

3. - Il ricorso è fondato.

Questa Corte 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. 204 e n. 290 del 1993; n. 212 del 1994; n. 332 del 1998). Il Governo deve, infatti, essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione, di verificare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera, riservati alla competenza dello Stato (sentenza n. 332 del 1998).

La "lettera di intenti" sottoscritta dal Presidente della Regione Veneto senza la preventiva intesa o l'assenso del Governo, contenente accordi tra la Regione Veneto e la Repubblica Argentina - esaminata alla stregua dei parametri normativi invocati - è perciò lesiva della sfera di attribuzioni dello Stato, indipendentemente da ogni valutazione della riconducibilità delle materie trattate dalla "lettera" stessa alla sfera di attribuzioni regionali.

La "lettera di intenti" deve essere, pertanto, annullata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta alla Regione Veneto il potere di stipulare la “lettera di intenti” sottoscritta a Venezia il 31 marzo 1999 dal Presidente della Regione Veneto e, di conseguenza, *annulla* tale atto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Fernanda CONTRI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.