

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

Paolo Modica de Mohac

**IL POTERE ESTERO DELLE REGIONI**

**I Quaderni dell'ARS**

# Il «Potere estero» delle Regioni

## INDICE

- 1) Premessa.
- 2) Le norme costituzionali in materia di «potere estero».
- 3) Il potere estero dello Stato. La conclusione di accordi internazionali: gli atti da sottoporre a ratifica.
- 4) Segue: gli atti per i quali non é necessaria la ratifica.
- 5) Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Le «attività promozionali» delle Regioni e delle Province autonome prima della riforma del Titolo V della Costituzione
- 6) Segue: gli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome ai sensi della Convenzione di Madrid del 1980
- 7) Segue: l'esperienza della Sardegna, del Friuli Venezia Giulia e le prospettive di riforma dello statuto siciliano.
- 8) Segue: spunti comparativi
- 9) Segue: l'articolo 117 della Costituzione. Gli accordi e le intese stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome: profili sostanziali e procedimentali
- 10) Segue: le attività non implicanti l'insorgere di responsabilità internazionali dello Stato. La materia dei «rapporti internazionali» delle Regioni: le attività e gli atti di rilievo internazionale prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione
- 11) Segue: la cooperazione interregionale nel quadro della disciplina comunitaria
- 12) Il diniego statale allo svolgimento del potere estero regionale, l'interesse nazionale, il potere di indirizzo e coordinamento ed il principio di sussidiarietà
- 13) L'adattamento nazionale alle norme internazionali «self executing» di natura consuetudinaria.
- 14) Segue: l'adattamento nazionale alle norme internazionali «self executing» e «non self executing» di natura pattizia: l'ordine di esecuzione.
- 15) Segue: l'adattamento nazionale alle norme internazionali di natura pattizia: l'attuazione.
- 16) Il limite degli obblighi internazionali: la responsabilità dello Stato e i poteri sostitutivi
- 17) Il limite degli obblighi internazionali per lo Stato e per le Regioni.
- 18) Il potere delle Regioni di concludere accordi internazionali: verso una interpretazione federalista del disegno costituzionale.

Appendice giurisprudenziale

## Il «Potere estero» delle Regioni

### 1) Premessa

Costituisce oggetto del presente lavoro l'analisi dei poteri attribuiti alle Regioni dalla Costituzione, così come modificata dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, in materia di «*treaty making power*» e di «*rapporti internazionali*»<sup>(1)</sup>.

Appare evidente che una tale indagine non può prescindere, da un lato, dall'esame delle competenze statali in materia e, dall'altro, della situazione vigente prima della riforma costituzionale.

Entrando immediatamente nel merito della trattazione, la prima questione che si pone di fronte all'interprete è quella di stabilire se la materia del «*treaty making power*» sia ricompresa nell'ambito della materia dei «*rapporti internazionali delle Regioni*».

Non è chi non veda che dalla soluzione che si intenda dare a tale quesito discendono conseguenze totalmente differenti.

Se, infatti, il potere di concludere accordi internazionali è da ritenersi una fattispecie rientrante nell'ambito della materia dei «*rapporti internazionali*», le Regioni potranno legiferare anche in tema di «*treaty making power*», seppur entro i limiti previsti dalla legge dello Stato.

Viceversa, ove si ritengano le due fattispecie tra di loro indipendenti, un intervento legislativo regionale che intendesse disciplinare la conclusione di accordi internazionali dovrebbe ritenersi completamente escluso, ferma restando la possibilità, indiscutibile, delle Regioni di legiferare al fine di disciplinare le modalità e le fasi procedurali interne ai propri ordinamenti. Ci si riferisce alla regolamentazione dei rapporti tra assemblee legislative e governi regionali, degli uffici preposti all'istruttoria degli atti negoziali da stipulare etc..

A proposito della potestà legislativa regionale in tema di potere estero regionale, prima dell'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, va ricordato che esiste una pronuncia della Corte costituzionale che ha affrontato la questione.

Si tratta della sentenza n. 52/1996 con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge della Regione Valle d'Aosta approvata il 5 aprile 1995 e riapprovata, a seguito di rinvio da parte della Commissione di coordinamento per la Valle d'Aosta, il 13 luglio 1995, recante «*Nuova disciplina degli interventi regionali di cooperazione e solidarietà con i paesi in via di sviluppo*».

Lo Stato ebbe a sostenere, in quella occasione, che la legge impugnata, nel disciplinare gli interventi regionali per la cooperazione allo sviluppo, sarebbe intervenuta su una materia estranea alla competenza regionale e, quindi, all'ambito di quelle attività, di carattere promozionale o di «*mero rilievo internazionale*», che la Regione può legittimamente svolgere all'estero.

La cooperazione allo sviluppo, infatti, sarebbe materia attinente alla sfera della politica estera, di esclusiva pertinenza statale, nella quale lo spazio di operatività delle Regioni non potrebbe eccedere la tassativa delimitazione fissata dalla legge n. 49 del 1987, articolo 2, commi 4 e 5, che prevede per

---

<sup>1</sup> Secondo **Gizzi**, *Il potere estero regionale*, in Quaderni regionali, 1981, pp. 90, 91 e ss. l'espressione potere estero regionale va intesa come l'insieme delle attività regionali volte a definire «*con soggetti di altri Stati accordi, intese, dichiarazioni e altri consimili atti, dai quali scaturiscono effetti sulla politica legislativa e amministrativa delle Regioni stesse e, non di rado, vere e proprie obbligazioni*». Dello stesso avviso sembra essere **Palermo**, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*. Sull'argomento si vedano, in particolare, **Bartole**, *La Regione, problemi generali, Politica del Diritto (a cura di)*, *L'ordinamento regionale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 43. - **Lombardi**, *Regioni e potere estero: problemi e prospettive*, in Conferenza per la cooperazione fra le Regioni del Mediterraneo, Palermo, 1986, p. 647 e ss.

le Regioni funzioni esclusivamente propositive ed attuative in relazione a determinate categorie di interventi.

La rilevanza di questa sentenza sta non tanto nelle motivazioni specifiche che vengono fornite dal Giudice costituzionale per dichiarare la illegittimità della legge impugnata, quanto nel fatto che è la stessa Avvocatura dello Stato che lascia intendere che le Regioni possano legiferare sulle «attività, di carattere promozionale o di mero rilievo internazionale, che la Regione può legittimamente svolgere all'estero».

E' ben vero che non si può attribuire a tale, implicita, affermazione dell'Avvocatura una valenza eccessiva, ma è importante, comunque, desumere da ciò una linea di tendenza tesa a riconoscere la possibilità di intervento legislativo regionale in settori particolari della materia in oggetto.

E se questo valeva sotto la vigenza del sistema normativo antecedente la riforma costituzionale, quanto meno nel settore delle attività di rilievo internazionale, «a fortiori» deve ritenersi valere alla luce dei nuovi principi scaturiti dal Titolo V della Costituzione.

A tal proposito va detto che la distinzione fatta dal Legislatore costituzionale, in seno all'articolo 117, sembra far propendere verso la esclusiva competenza legislativa dello Stato a disciplinare la materia pattizia.

Si può dire fin da subito che se dei «rapporti internazionali» la Costituzione parla ormai come di una materia condivisa, sulla quale anche il Legislatore regionale può esprimersi, pur nell'ambito dei limiti previsti dalla Costituzione per la legislazione concorrente, il «*treaty making power*» regionale, cui fa riferimento l'ultimo comma dell'articolo 117 Costituzione, viene piuttosto delineato come modalità di espressione di un potere attribuito alla esclusiva competenza legislativa dello Stato, nell'ambito del quale si ritiene debba rientrare anche la materia concernente la composizione delle missioni che, essendo strettamente collegata alla rappresentanza «esterna», appare congruo sia ricondotta «*stricto sensu*» al potere estero dello Stato.

Il riferimento alla disciplina statale dei «casi» e delle «forme» di esercizio del potere regionale di concludere accordi ed intese, da un lato, e la mancata previsione espressa di una competenza legislativa regionale in un settore così delicato della vita dello Stato, dall'altro, appaiono univoci indizi di una siffatta volontà.

La competenza esclusiva dello Stato in materia di disciplina del potere di concludere accordi ed intese sul piano internazionale presenta due caratteri essenziali. Si tratta, infatti:

- a) di un competenza «necessaria», nel senso che lo Stato «deve» disciplinarla, al fine di rendere concretamente attuato il disposto normativo costituzionale che riconosce la possibilità per le Regioni e le Province autonome di partecipare del potere estero nazionale;
- b) di una competenza riservata alla legge, per cui lo Stato deve disciplinarne i «casi» e le «forme» obbligatoriamente con legge.

Posto, dunque, che la materia del «*treaty making power*» è di spettanza esclusiva dello Stato, salve le prerogative che l'articolo 117 ultimo comma Costituzione riserva alle Regioni e Province autonome, diventa necessario riempire di contenuti la materia dei «rapporti internazionali delle Regioni», proprio per delineare in maniera certa l'ambito di azione legislativa che a tali Enti la Costituzione assegna.

Se, quindi, la stipula di accordi ed intese è materia a parte, esclusivamente demandata alla legge dello Stato, cosa rientra nell'ambito della materia dei «rapporti internazionali»?

E' probabile che il Legislatore si sia voluto riferire a tutte quelle attività internazionali delle Regioni che non si identifichino in azioni e «negozi» suscettibili di produrre effetti giuridici sul piano internazionale, tali da coinvolgere la responsabilità dello Stato (<sup>2</sup>).

---

<sup>2</sup> **Bocci**, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, sostiene che le attività promozionali rientrino nella materia dei «rapporti internazionali delle Regioni». In realtà le attività idonee a far sorgere una responsabilità internazionale dello Stato non possono essere oggetto di disciplina legislativa regionale. La Costituzione non contempla una condivisione tra Stato e Regioni della potestà legislativa in materia di «*treaty making*»

Sembra possano rientrare nella materia dei «*rapporti internazionali delle Regioni*» gli atti e le attività di rilievo internazionale e tutte quelle attività aventi natura istruttoria, preparatoria rispetto agli atti di rilievo internazionale ed alle decisioni da assumersi unilateralmente sul piano interno da parte delle Regioni.

Farebbero parte, invece, della materia del «*treaty making power*» gli atti promozionali regionali e gli accordi e le intese che, pur non rientrando tra quelli promozionali, siano suscettibili di produrre effetti giuridici sul piano internazionale, effetti idonei a far emergere la responsabilità internazionale dello Stato in caso di inadempimento.

Dovrebbero anche rientrare in questa materia tutti quegli atti ed attività preordinati (es. negoziazioni) alla stipula da parte delle Regioni di accordi ed intese internazionali.

Tutti questi aspetti costituiscono il «*contenuto*» della materia «*potere estero*».

Si darà conto nei paragrafi che seguono delle varie gradazioni in cui si manifesta il potere estero nel nostro Paese, partendo proprio dagli ambiti di manovra massimi riservati allo Stato in materia, per poi trattare del potere delle Regioni e delle Province autonome di concludere intese ed accordi internazionali, per finire ad esaminare le attività di rilievo internazionale e comunitario.

## **2) Le norme costituzionali in materia di potere estero**

Si ritiene necessario, a questo punto, individuare le disposizioni costituzionali che devono essere prese a riferimento per quanto attiene gli aspetti del cosiddetto potere estero nazionale.

E a tal proposito occorre sottolineare come la nostra Costituzione si occupi di aspetti attinenti al diritto internazionale in vari suoi articoli, tra i quali, ai fini della prospettiva regionale che qui si intende sviluppare, rilevano particolarmente i seguenti:

- l'articolo 10 che, nell'affermare che «*L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*», postula l'esigenza che tutti gli enti ed organi destinati dall'ordinamento interno allo Stato a porre in essere norme giuridiche, devono appunto rispettare tale precetto;
- l'articolo 75 che, nello stabilire che «*Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali*», prevede un obbligo generale che riguarda i referendum statali e regionali;
- l'articolo 80 che, nel prevedere che «*Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi*», deve essere analizzato al fine di comprendere cosa accada in caso di accordi internazionali siglati dalle Regioni ed aventi refluenze sui propri bilanci;
- L'articolo 117 che contiene le seguenti disposizioni: «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto ... dei vincoli derivanti ... dagli obblighi internazionali*»; «*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato*». «*Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero*». «*Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*»;
- l'articolo 120 afferma che: «*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni ... nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali ... prescindendo dai confini territoriali dei*

---

*power*». Una potestà legislativa in tale delicato settore è esclusivamente da ascrivere all'ambito di competenza statale. Alle Regioni è attribuito un potere di concludere accordi ed intese, non mai il potere di disciplinare con legge regionale siffatta potestà. Alle Regioni è anche attribuita una competenza legislativa concorrente in materia di «*rapporti internazionali*» regionali. Ma tale materia si riferisce soltanto a quelle attività relazionali che non fanno insorgere obblighi giuridici in capo allo Stato.

governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

### **3) Il potere estero dello Stato. La conclusione di accordi internazionali: gli atti da sottoporre a ratifica.**

Come è noto il diritto internazionale non si occupa di stabilire quali siano gli organi interni a ciascuno Stato ai quali assegnare il compito di stipulare i trattati.

Nel nostro ordinamento costituzionale l'articolo 80 prevede che «Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi»<sup>(3)</sup>.

Per tali tipi di trattati la Costituzione richiede la presenza del requisito formale della ratifica, preceduta, beninteso, dall'approvazione di una necessaria legge di autorizzazione.

Gli aspetti sostanziali del procedimento e cioè la opportunità stessa dell'avvio delle trattative e la definizione dei contenuti degli accordi internazionali sono lasciati, nella prospettiva della nostra Costituzione, alla discrezionalità del Governo, al quale è demandata la competenza a stabilire le linee di indirizzo di politica internazionale dello Stato.

Una precisazione è opportuna a questo punto. Il termine «trattati» è da considerarsi comprensivo di tutti quegli altri atti che, variamente denominati, da un lato segnano l'incontro di due o più volontà verso la definizione di un determinato assetto di interessi e dall'altro determinano l'insorgere di vincoli a carico delle parti contraenti.

In tal senso gli articoli 2 e 3 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati sembrano essere abbastanza chiari, tanto da ammettere la validità anche degli accordi non conclusi per iscritto.

Si deve, a questo punto, accertare quando ci si trovi di fronte ad una delle fattispecie indicate all'articolo 80 della Costituzione, per le quali, come si è detto, è necessaria la ratifica. L'articolo 80 della Costituzione riguarda le seguenti fattispecie:

a) trattati di natura politica:

atteso che tutti i trattati hanno comunque un rilievo di carattere politico, si pone la questione di verificare se esistano le condizioni per interpretare la norma in maniera tale da escludere che tutti i trattati siano sempre e comunque da annoverare tra quelli previsti dalla norma in oggetto.

Secondo Autorevole Dottrina<sup>(4)</sup>, suffragata, peraltro, dai lavori preparatori che precedettero l'adozione dell'articolo 80 della Costituzione, dovrebbero essere inclusi nella categoria dei trattati di natura politica soltanto quei trattati che hanno «una diretta e manifesta rilevanza per tutta la comunità statale, o per il funzionamento dello Stato-apparato, o che comportino vincoli, che incidono in maniera non trascurabile sulla politica estera della Repubblica».

Si tratterebbe, in particolare, dei trattati di pace e di collaborazione politica (di organizzazione internazionale, di confederazione, di unione, di consultazione ecc., nonché degli accordi che prevedano al concessione di basi militari, di cooperazione in materia tecnico-militare, dei trattati sulla limitazione degli armamenti ecc.);

b) trattati che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari:

sono quei trattati che prevedono la sottoposizione dell'Italia al giudizio di un tribunale o di un arbitro internazionale e che, quindi, possono portare ad una sentenza di condanna del nostro Stato. Come ben s'intende la materia è estremamente delicata e coinvolge la responsabilità internazionale dello Stato nel suo complesso, con implicazioni che possono essere talmente gravi, non soltanto sul

---

<sup>3</sup> Monaco, *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, Rass. Dir, Pubbl., 1949, I, pag. 201 e ss. - Miele, *Costituzione italiana e diritto internazionale*, pag. 50 e ss. - Perassi, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Scritti giuridici, I, pag. 422 e ss..

<sup>4</sup> Cassese A., *Diritto internazionale, I lineamenti*, Il Mulino, 2003, p. 190

piano degli effetti materiali, ma anche sul versante della credibilità dello Stato in ambito internazionale, che appare giustificata la previsione che assoggetta tali tipi di accordi alla ratifica e, in ultima analisi, al doppio controllo parlamentare e presidenziale;

c) trattati che importano variazioni territoriali:

In questo caso si parla di modificazione dei confini nazionali e quindi di alterare uno degli elementi essenziali dello Stato, con possibili ripercussioni politiche non indifferenti, aventi refluenze sulla popolazione, sull'elettorato attivo e passivo, sul sistema di minoranze nell'ambito del Paese e sulla stessa elezione del Parlamento e dei Governi;

d) trattati che importano oneri alle finanze:

La necessità di provvedere alla ratifica di tali tipi di trattati risiede sul fatto che nel nostro ordinamento la materia finanziaria assume una valenza centrale, anche per quanto disposto dall'articolo 81, comma quarto della Costituzione, che prevede che ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte. Nel porsi una riserva di legge a fronte della previsione di maggiori uscite o di minori entrate, appare corretto e conseguente imporre il controllo parlamentare (legge di autorizzazione alla ratifica) ed il controllo presidenziale (ratifica del Presidente della Repubblica) sugli atti internazionali che possano determinare appunto aggravii finanziari per lo Stato.

Anche se la norma non lo dice, si deve ritenere che la ratifica sia necessaria soltanto quando il trattato importi oneri alle finanze dello Stato e non anche quando esso, per ipotesi, finisca con il produrre effetti sui bilanci delle Regioni. Ove si accedesse all'ipotesi più estensiva, dovrebbe concludersi che laddove le Regioni concludano accordi internazionali, nel quadro delle competenze delineate dall'articolo 117 e dalla legge 131/2003, che ne costituisce norma attuativa, e questi accordi comportino maggiori uscite o minori entrate per le Regioni medesime, dovrebbe successivamente essere approvata dal Legislatore statale una legge di autorizzazione alla ratifica e, alla fine, l'accordo siglato dalla Regione dovrebbe essere ratificato dal Presidente della Repubblica;

e) trattati che comportano variazioni alle leggi previgenti.

Anche per questa ipotesi, come per la precedente, sembra potersi affermare che debbano essere sottoposti a ratifica soltanto i trattati che determinino modifiche alle leggi dello Stato, e non anche alle leggi regionali.

Oltre alle ipotesi sopra enumerate occorre ricordare che sussiste per lo Stato un obbligo di sottoporre a ratifica quei trattati che tale ratifica esplicitamente richiedano ai fini del loro perfezionamento.

In queste ipotesi non si tratta, evidentemente, di applicare l'articolo 80 Costituzione ma è lo stesso Governo che, in sede di trattative, si è autonomamente vincolato ad un determinato comportamento sul piano del diritto interno.

#### **4) Segue: gli atti per i quali non è necessaria la ratifica.**

Si è visto, nel paragrafo precedente, che l'articolo 80 Costituzione prevede una serie di casi in cui la ratifica costituisce un atto necessario del procedimento di formazione della volontà dello Stato in ordine alla conclusione di un accordo internazionale.

Si è anche ricordato che la ratifica può essere resa necessaria da una previsione in tal senso contenuta nell'accordo medesimo.

Occorre, a questo punto, stabilire se il nostro ordinamento interno consenta o meno la conclusione di accordi in forma semplificata e cioè tramite la semplice sottoscrizione da parte dell'organo a ciò deputato.

A tal proposito alcuni Autori sostengono che esiste nel nostro ordinamento giuridico interno una «norma consuetudinaria integrativa della Costituzione» che darebbe copertura a tutti quei trattati

che nel tempo sono stati stipulati in forma semplificata <sup>(5)</sup> anche in materie disciplinate espressamente dall'articolo 80 della Costituzione <sup>(6)</sup>.

Si tratterebbe, in altri termini, di una norma consuetudinaria costituzionale tale da riuscire a «sovertire» perfino il chiaro disposto del predetto articolo 80.

Altra Dottrina <sup>(7)</sup>, invece, ritiene che la norma consuetudinaria integratrice esiste, ma non può comunque consentire che trattati in forma semplificata vengano stipulati nei casi previsti dall'articolo 80 Costituzione.

Secondo Antonio Cassese <sup>(8)</sup> «ragioni di correttezza politico-costituzionale dovrebbero indurre il Governo a preferire la procedura della firma-ratifica (...) ogni qualvolta il trattato, pur non essendo contemplato dall'art. 80, presenti qualche profilo delicato o rilevante sul piano politico: agendo in tal modo, l'Esecutivo permetterebbe al Presidente della Repubblica di esercitare quel controllo di merito e di legittimità costituzionale che ... spetta al Capo dello Stato; esso cioè consentirebbe l'intervento, in ordine alla stipulazione del trattato, di un organo che ha preminenti funzioni garantiste e di argine contro eventuali scorrettezze o travalicamenti della maggioranza governativa».

E lo stesso controllo potrebbe, in tal modo, essere esercitato dal Parlamento, al quale spetterebbe di adottare la legge di ratifica.

### **5) Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Le «attività promozionali» delle Regioni e delle Province autonome prima della riforma del Titolo V della Costituzione**

Si è detto nel paragrafo 1) che il potere estero regionale abbraccia essenzialmente due tipi di attività:

- il «*treaty making power*»;
- i rapporti internazionali regionali.

Si è anche evidenziato che mentre la potestà legislativa spetta esclusivamente allo Stato in ordine alla disciplina del potere di stipulare accordi ed intese implicanti l'insorgere di una responsabilità internazionale dello Stato, la materia dei rapporti internazionali regionali è concorrente e può, quindi, costituire oggetto di regolamentazione legislativa da parte delle Regioni e Province autonome.

La circostanza che la competenza legislativa in materia di conclusione di accordi ed intese internazionali spetta allo Stato non osta a che la legge statale possa (e nel caso italiano, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo articolo 117 Costituzione, debba) disciplinare i casi e le forme rispettando i quali le Regioni siano abilitate a negoziare e stipulare atti sul piano internazionale.

Oggetto del presente paragrafo è l'esame, appunto, delle attività regionali che implicano l'insorgere di responsabilità internazionali dello Stato.

Ci si occuperà, in primo luogo, delle attività promozionali, per poi trattare, nei successivi paragrafi, degli accordi ed intese di cui alla Convenzione di Madrid del 1980 e degli accordi ed intese di cui all'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, così come integrato dall'articolo 6 della legge 131/2003.

---

<sup>5</sup> Sui trattati stipulati in forma semplificata si vedano **Monaco**, *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale internazionale*, in Riv. dir. Int.le, 1968, pag. 656 e ss. - **Allara**, *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in Dir. Internazionale, 1971, pag. 108 e ss. - **Udina**, *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione italiana*, in Riv. Dir. Int.le, 1961, pag. 209.

<sup>6</sup> **Monaco**, *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale internazionale*, 1968, pag. 662 e ss.

<sup>7</sup> **Marchisio**, *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata trattati internazionali*, in Riv. Dir. Int., 1975, pag. 553-554.

<sup>8</sup> **Cassese A.**, *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, art. 83-87, 1978, pag. 230.

Tutte queste attività ed atti possono determinare l'insorgere di responsabilità internazionali in capo allo Stato.

L'occasione per l'avvio di una seria riflessione sulle «attività promozionali» è offerta da alcune iniziative prese nei primi anni settanta da talune Regioni italiane nei confronti di analoghe circoscrizioni territoriali di altri Stati. Queste iniziative sono rivolte ad addivenire a veri e propri «accordi di amicizia e collaborazione» su settori di rispettiva competenza.

Tali tentativi di «cooperazione transfrontaliera»<sup>9</sup> si riferiscono essenzialmente<sup>(10)</sup>:

- ad una futura attuazione di scambi di delegazioni e di informazioni sulle esperienze di governo locale;

- all'allestimento di mostre;

- all'organizzazione di altri tipi di manifestazioni culturali.

La Corte Costituzionale, in un primo momento (sent. 170/1975), denuncia però l'assoluta incompetenza degli organi regionali in tema di «apprezzamenti di politica estera» e di «formulazione di accordi con soggetti propri di altri ordinamenti».

Ciò in quanto deve ritenersi rientrante nell'esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato il potere di determinare e, per quanto qui interessa più particolarmente, financo di attuare gli indirizzi di politica estera; la politica estera dello Stato viene intesa come una nozione comprensiva anche della materia socio-economica.

Il successivo D.P.R. 616/77, con la normativa di attuazione contenuta nel D.P.C.M. 11/3/80 contenente «Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza»<sup>(11)</sup>, da un lato conferma in capo allo Stato la competenza in materia di rapporti internazionali, fondandola essenzialmente sulla necessità di garantire il rispetto del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e dall'altro «apre» uno spiraglio allo svolgimento da parte delle Regioni delle cosiddette «attività promozionali».

L'articolo 4, infatti, pur stabilendo inequivocabilmente che «spetta ai soli organi centrali dello Stato il potere di obbligarsi internazionalmente a tutela di interessi che possono toccare sia materie di competenza statale, sia materie di competenza regionale»<sup>(12)</sup>, attribuisce alle Regioni le competenze relative allo svolgimento all'estero di «attività promozionali» riguardanti materie ad esse assegnate dal riparto di competenze operato dal Legislatore Costituzionale.

Queste attività devono essere svolte, in ogni caso, «previa intesa con il governo e nell'ambito degli atti di indirizzo e coordinamento».

Il quadro generale è, dunque, fino alla fine degli anni settanta, il seguente:

a) solamente allo Stato è riconosciuta la competenza ad obbligarsi giuridicamente a livello internazionale;

b) lo Stato può demandare alle Regioni lo svolgimento di talune attività internazionali che possono comportare l'insorgere di una responsabilità in capo ad Esso;

c) alle Regioni è consentito, nel quadro di quanto indicato alla lettera b), soltanto di svolgere «attività promozionali» per le materie di loro competenza.

Rientrano nell'ambito di questa categoria le trattative di vario tipo con enti territoriali stranieri, purché conformi agli accordi internazionali stipulati dallo Stato<sup>(13)</sup>.

Il D.P.R. 616/1977 ed il connesso atto di indirizzo e coordinamento contenuto nel D.P.C.M. 11/3/80 vengono ritenuti applicabili anche alle Regioni a statuto speciale.

Le Province di Trento e di Bolzano avevano, infatti, impugnato, per conflitto di attribuzione il citato D.P.C.M. 11/3/1980 sul presupposto della non applicabilità alle Regioni ed alle Province dotate di

<sup>9</sup> Il termine «transfrontaliera» si rinviene in taluni Regolamenti comunitari ed è entrato ormai nell'uso comune.

<sup>10</sup> Accordi tra Regione Umbria e Potsdam (1973) e tra Regione Lombardia e Benadir (1976).

<sup>11</sup> D.P.C.M. 11/3/80 in G.U.R.I. n°106 del 17/4/80.

<sup>12</sup> **Caretti**, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in Quaderno A.R.S. n°23 su La Conferenza per la cooperazione fra le Regioni del Mediterraneo, 1986, pag. 366.

<sup>13</sup> **Strozzi**, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1983, pag. 33.

speciale autonomia dell'art. 4, secondo comma, del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, dove si prevede che «*le Regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento*» previsti dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975 n. 382.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 564/1988, ribadisce, però, che la funzione di indirizzo e coordinamento costituisce «*attuazione e sviluppo di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, che valgono indistintamente per tutta la cerchia degli enti autonomi*» e che tale funzione abbraccia «*tutto l'ambito dei poteri costituzionalmente garantiti alle Regioni e alle Province di Trento e Bolzano ... senza che rilevi la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario, o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi*».

E' bene dire subito che sul concetto di *attività promozionali* il dibattito risulta, fin dall'inizio, piuttosto serrato. Ad una voce che ritiene che tali attività debbano essere intese «*nel loro significato letterale di attività preparatorie*»<sup>(14)</sup>, fa da contraltare l'altra tesi, invero più seguita, che afferma «*l'aggettivo promozionale e(ssere) un neologismo ottenuto trasferendo di peso nella lingua italiana il termine inglese promotional*», derivante dal sostantivo «*promotion*», che nel linguaggio commerciale contraddistingue l'insieme delle manovre (pubblicitarie o altro) dirette ad incrementare le vendite dei prodotti «*sales promotion*»<sup>(15)</sup>.

Non tanto, dunque, attività preliminari, quanto piuttosto attività complete e materialmente individuabili in ragione degli scopi delle stesse. Scopi da non identificare solamente nello sviluppo economico, ma anche in quello sociale delle Regioni, in quanto intimamente connesso con il primo. Si ritengono «*attività promozionali*»<sup>(16)</sup> la propaganda all'estero di attività produttive regionali, compresa la partecipazione a fiere ed esposizioni e le attività miranti a favorire in genere lo sviluppo economico e sociale delle Regioni<sup>(17)</sup>.

Nella nozione di «*attività promozionali*» vanno ricompresi anche gli «*atti promozionali*» e cioè, in ultima analisi, gli accordi formali preordinati o comunque connessi allo svolgimento delle relative attività.

Con la legge 19 novembre 1984 n. 948, di cui si dirà infra, il legislatore ratifica la convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera, adottata a Madrid il 21 maggio 1980; tale convenzione, come si avrà modo di osservare, ricomprende, nell'ambito degli enti competenti a stipulare gli accordi e le intese previsti dalla convenzione stessa, le Regioni.

L'articolo 3 della Convenzione si riferisce espressamente alle «*attività promozionali*» e dispone che il compimento di tali attività da parte delle Regioni sia subordinato alla previa stipulazione di convenzioni dello Stato italiano con gli Stati confinanti; mentre l'articolo 6 stabilisce che gli atti regionali di approvazione di accordi ed intese siano soggetti ai controlli previsti dal vigente ordinamento interno.

Si tratta di intese riguardanti lo svolgimento di «*attività promozionali*» e cioè di tutti quei comportamenti che siano diretti, nei settori di competenza regionale, allo sviluppo economico e sociale nel territorio dell'ente locale.

---

<sup>14</sup> **Talice**, *Rapporti internazionali e attività amministrative all'estero; riserve dello Stato e attività consentite alle Regioni*, in Riv. Amm.va Rep. It., 1977, pag.731.

<sup>15</sup> **Condorelli**, *Commento all'art. 4, in I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti Locali*. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382, Bologna, 1979, pag. 106 e ss..

<sup>16</sup> **Condorelli**, *op. ult. cit.*, pag. 86.

<sup>17</sup> **Bocci**, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*. Bocci scrive che «*Molte delle attività promozionali svolte dalle regioni all'estero, difatti, riguardano il cd. "marketing" territoriale, inteso come "marketing" sia di prodotti di un territorio (nel settore agroalimentare, a esempio, oggi si tratta preferibilmente di prodotti di qualità o biologici, e comunque di "nicchia") che di un "sistema territoriale". Va da sé che per questa natura dell'azione promozionale le iniziative regionali possono facilmente sovrapporsi tra loro e con quelle dello Stato. Si pensi difatti al ruolo traino della promozione economica locale svolto dal Ministero per le attività produttive attraverso l'ICE, od ancora il ruolo promozionale e di tutela che svolge il Ministero per le Politiche agricole, grazie al cui sostegno il "made in Italy" viene promosso nel mondo e taluni prodotti tipici riescono a superare contrasti e concorrenza sleale all'interno dell'UE o in altri Stati*».

Secondo alcuni le intese implicanti un'attività promozionale non dovrebbero portare alcun effetto sul piano internazionale.

In particolare è stato fatto osservare che mancherebbero in tali casi la previsione di veri e propri obblighi, nonché altri «*elementi tipici delle Convenzioni internazionali quali la presenza di un apparato normativo, la possibilità di denunce, la previsione di procedimenti di garanzie giurisdizionali o arbitrali*»<sup>18</sup>).

Tale impostazione, tuttavia, non sembra essere stata condivisa dalla Corte Costituzionale la quale con la sentenza 179/1987, stabilendo una connessione necessaria tra potere di indirizzo statale e svolgimento di attività regionali di carattere promozionale, ammette che quando tale connessione venga rispettata esiste una sufficiente garanzia dell'«*indispensabile aderenza degli atti promozionali alla politica estera perseguita dallo Stato*». Sicché, così conclude la Corte, «*nei casi anzidetti si ha sempre la responsabilità dello Stato, il quale risponde degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori*».

La stessa sentenza, in un altro suo passo, ribadisce il concetto, ammettendo che una qualche giuridicità sia comunque da riconoscere a questi accordi di promozione sociale, economica e culturale, che sono, diversamente dalle attività di rilievo internazionale, «*accordi in senso proprio*». Circa la idoneità delle «*attività promozionali*» ad «*incidere sulla politica estera perseguita dallo Stato o di determinare responsabilità di qualunque genere a carico dello stesso*», va ricordato che la sentenza 472/1992 conferma quanto già affermato dalla sentenza 179/1987 la quale aveva precisato che nel caso di attività promozionali «*si ha sempre la responsabilità dello Stato, il quale risponde degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori*».

Sempre a monte dello svolgimento di «*attività promozionali*» sembra potersi collocare la legge 26 febbraio 1987 n°49 che, sulla falsariga delle precedenti n° 38/79 e n° 73/75, ribadendo l'attrazione del campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo nell'ambito dei fini di politica estera statale, ha di fatto riservato la materia all'esclusiva competenza statale, associando le Regioni all'attuazione dei programmi di sviluppo.

Dice la legge che «*Talune attività di cooperazione possono infatti essere attuate anche utilizzando le strutture pubbliche delle Regioni*», le quali hanno, inoltre, la facoltà di avanzare proposte alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Il comitato direzionale, presieduto dal Ministro degli Affari esteri o dal Sottosegretario, autorizza la stipula di apposite convenzioni con le suddette strutture pubbliche, ferma restando in capo al Governo la funzione di coordinamento dei programmi operativi e di ogni altra iniziativa in materia.

Il legislatore ha, in tal modo, fatto rientrare la materia della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo nella nozione di *potere estero statale*, escludendola esplicitamente dal novero delle *attività promozionali* consentite direttamente alle Regioni.

Ed al contempo la legge ha previsto una forma di coamministrazione attraverso la possibilità per lo Stato di avvalersi delle strutture regionali ai fini del perseguimento degli obiettivi inclusi nell'ambito dei trattati.

Non si può, pertanto, parlare in ordine a tali attività di cooperazione, di competenze internazionali delle Regioni quanto piuttosto di svolgimento di attività concernenti l'esercizio del potere estero dello Stato per il tramite di altri enti.

Ma, del resto, questa è la connotazione tipica che, nel nostro Paese, assumono le attività estere regionali implicanti responsabilità internazionale dello Stato.

In tale cornice va segnalato come il 30 gennaio 1987 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome abbia approvato un significativo documento in tema di attività all'estero.

Si tratta di una serie di proposte per razionalizzare l'esercizio dell'attività promozionale delle Regioni.

---

<sup>18</sup> Calamia, *Sul ruolo degli enti territoriali minori in materia internazionale: la convenzione sulla cooperazione transfrontaliera del 20 maggio 1980*, in Riv. dir. internaz. priv. e proc. 1981, n. 4 pp. 878 e ss.

Proposte volte alla elaborazione di piani promozionali annuali, schematicamente ordinati, completi di ogni utile informazione, divisi per settori, che dovrebbero essere comunicati per l'intesa di cui all'art. 4 D.P.R. 616/77 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche al fine dell'opportuno coordinamento con quelli disposti a livello nazionale; volte ad abolire la necessità di una preventiva intesa con organi statali per le attività con caratteristiche diverse da quelle definite come promozionali, e individuabili esemplificativamente nell'acquisizione di conoscenze e di informazioni, nello scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva attività normativa ed amministrativa, nella reciproca consultazione e nello studio di problemi di comune interesse, nelle visite di cortesia, di buon vicinato o preparatorie per la formulazione di programmi da concordarsi. La sentenza della Corte costituzionale 472/1992 definisce in maniera netta la categoria delle «attività promozionali», richiamando quanto già detto dalla citata sentenza 179/1987, e cioè che «Le attività promozionali ... comprendono ... 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».

Il Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994 recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle province autonome», nel recepire la distinzione giurisprudenziale tra «attività promozionali» ed attività di rilievo internazionale, delinea un quadro di riferimento complessivo del potere estero delle Regioni.

Nessuna sostanziale innovazione rispetto al passato si rileva nel decreto per quanto riguarda la definizione delle «attività promozionali» che sono identificate come quelle attività che:

- a) sono svolte all'estero;
- b) nell'ambito delle competenze proprie e delegate;
- c) sono intese a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni.

Viene previsto, in linea con quanto stabilito con il D.P.C.M 11 marzo 1980 recante «Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza», l'obbligo per le Regioni di redigere il programma, distinto per settore, delle iniziative che intendono realizzare nell'anno successivo, con l'indicazione per ciascuna iniziativa dei luoghi, dei tempi, delle modalità di attuazione, degli scopi che si intendono raggiungere, nonché della spesa prevista. A tal proposito si richiede, introducendo una novità rispetto al passato, che l'indicazione della spesa contenga anche la specificazione della previsione della ripartizione di oneri pubblico e privato.

Il decreto, peraltro, a parte gli aspetti procedimentali legati all'espressione dell'intesa dei quali si tratterà infra, ribadisce l'obbligo delle Regioni di coordinare i propri programmi con quelli omologhi statali.

E veniamo ora ad alcune significative differenziazioni rispetto all'assetto precedentemente disegnato con il D.P.C.M. del 1980.

Quest'ultimo stabiliva:

- l'obbligo per le Regioni di promuovere l'intesa col Governo, di cui all'articolo 4, secondo comma, del D.P.R. 616/1977;
- il divieto per le Regioni di prendere accordi diretti con organismi rappresentativi di Paesi esteri e financo con le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane;
- l'obbligo per le Regioni di attenersi al criterio di limitare a quanto strettamente necessario il numero dei membri delle delegazioni e la durata della loro permanenza all'estero (<sup>19</sup>);
- l'obbligo per le Regioni di avvalersi, di regola, degli uffici dello Stato o di enti pubblici nazionali operanti nei territori esteri;

---

<sup>19</sup> Si pensi che con sentenza 204/1993 la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo che il Governo statale chiedesse ed ottenesse un ridimensionamento della delegazione della Regione Friuli Venezia Giulia che si sarebbe dovuta recare a Lubiana 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. 19/91». In quel caso il Governo comunicava la propria intesa «limitatamente» alla persona del Presidente della Giunta.

- l'obbligo per le Regioni di non stipulare accordi, intese o altri atti formali, a mezzo dei quali potessero assumere impegni ovvero esprimere dichiarazioni o valutazioni afferenti alla politica nazionale;
- l'impossibilità che dalle iniziative regionali discendano obblighi, impegni od oneri per lo Stato.

Tutte queste prescrizioni <sup>(20)</sup>, salvo l'obbligo dell'intesa, vengono meno con l'adozione del decreto del 1994 <sup>(21)</sup>, l'applicabilità del quale alle Regioni a statuto speciale viene contestata immediatamente dalle Province autonome di Trento e Bolzano che, con ricorsi notificati, rispettivamente, il 17 agosto 1994 ed il 16 settembre 1994, sollevano conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato.

Ma anche in questo caso, come del resto era accaduto in occasione del D.P.C.M. del 1980, la Corte costituzionale, con sentenza 425/1995, ritiene legittimo che lo Stato ponga in essere norme di indirizzo e coordinamento in materia di «attività promozionali» e di rilievo internazionale delle Regioni a statuto speciale.

Il decreto del 1994 appare subito poco chiaro in un punto essenziale. Esso, infatti, nell'articolo 1, che si occupa delle «attività promozionali», non parla degli atti formali – intese ed accordi – conclusivi delle attività stesse.

In altri termini, mentre contiene prescrizioni molto dettagliate in ordine allo svolgimento delle «attività» promozionali, non regola la stipula degli «atti» promozionali, in ordine alla cui disciplina può ritenersi applicabile soltanto il comma 7 dell'articolo 1.

Tale comma prevede che «*Le iniziative che, per loro eccezionalità riguardo alla specifica natura o ai tempi particolari di attuazione non sia stato possibile comprendere nel programma, sono comunicate al Dipartimento per gli affari regionali trenta giorni prima della data prevista per la loro effettuazione. Decorso tale termine senza alcuna osservazione governativa, l'intesa si intende raggiunta*».

Appare sostenibile che tra le iniziative suddette possano farsi rientrare tutti quegli atti formali d'incontro di volontà, produttivi di effetti giuridici e coinvolgenti la responsabilità dello Stato: in altre parole, gli atti promozionali.

Questi ultimi, evidentemente, non possono essere ricompresi «*ex ante*» nel programma, ma devono essere comunicati al Dipartimento per gli affari regionali trenta giorni prima della loro effettuazione (*recte*: sottoscrizione).

---

<sup>20</sup> L'obbligo per le Regioni di attenersi al criterio di limitare a quanto strettamente necessario il numero dei membri delle delegazioni e la durata della loro permanenza all'estero viene mitigato dall'articolo 5 del decreto del 1994 che recita: «*Le regioni e province autonome si attengono al criterio di limitare a quanto strettamente necessario il numero dei membri delle delegazioni e del loro personale incaricato, nonché la durata della loro permanenza all'estero*».

<sup>21</sup> Si veda **Pasini**, *Potere estero delle regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel d.P.R. 31 marzo 1994*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1995, p. 981 e ss.. Inoltre: **Pedetta**, *Le attività delle Regioni all'estero nella giurisprudenza più recente della Corte Costituzionale*, in Gir. Cost., 1993, p. 2992 e ss. – **Ciaurro**, *Le competenze regionali a svolgere attività di rilievo internazionale*, in Aff. Soc. internaz., 1979, p. 145 e ss. – **Morviducci**, *Rapporti fra Stato e Regioni con riferimento alle attività di rilievo internazionale*, in Le Regioni, 1974, p. 353 e ss. – **Morviducci**, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni e l'interpretazione governativa*, in Le Regioni, 1980, p. 983 e ss. – **Strozzi**, *Competenze regionali e potere estero dello Stato*, in Giur. Cost., 1981, p. 1000 e ss. – **Strozzi**, *Regioni e adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, Milano, 1983. – **Azzena**, *Competenze regionali nei rapporti internazionali*, in Le Regioni, 1983, p. 1131 e ss. – **Cheli**, *Le attività svolte all'estero dalle Regioni*, in Le Regioni, 1983, p. 1181 e ss. – **Salerno**, *La partecipazione regionale al potere estero*, in Riv. Dir. Int., 1983, p. 505 e ss. – **Pedetta**, *Riserva allo Stato dei «rapporti internazionali» e regime della «previa intesa» in ordine alle attività delle Regioni all'estero*, in Giur. Cost., 1985, p. 1976 e ss. – **Azzena**, *Prospettive di cooperazione interregionale mediante trattati internazionali*, in Le Regioni, 1985, p. 94 e ss. – **Caretti**, *Le attività di rilievo internazionale delle Regioni*, in Le Regioni, 1985, p. 107 e ss. – **Caretti**, *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del «potere estero» dello Stato*, in Giur. Cost., 1987, p. 3039 e ss. – **Gizzi**, *Il potere estero regionale*, in Quad. reg., 1989, p. 81 e ss. – **Pedetta**, *Attività regionali di rilievo internazionale e valutazioni di politica estera*, in Le Regioni, 1989, p. 112 e ss. – **Pasini**, *Potere estero e attività di mera rilevanza internazionale* (in margine alla sentenza n. 42 del 14 febbraio 1989 della Corte costituzionale), in Giur. It., 1990, 7, parte IV, p. 3 e ss.

L'articolo 1 del decreto del 1994, in realtà, è attuativo dell'articolo 4 del D.P.R. 616/1977 nella parte in cui stabilisce che *«Le regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente»*.

Questa è la situazione fino all'entrata in vigore della legge 15 marzo 1997, n. 59, il cui articolo 8, comma 5, lettera b), abroga proprio l'articolo 4, nella parte concernente le *«attività promozionali»*. Sorge, dunque, l'esigenza di comprendere se a partire da tale momento non sia più necessario raggiungere la previa intesa per lo svolgimento delle *«attività promozionali»* e di rilievo internazionale all'estero.

A tal proposito va ricordata la recente sentenza della Corte costituzionale n. 13/2003 che stabilisce che, indipendentemente dalla formale previsione normativa dell'obbligo di previa intesa, questo obbligo costituisce un principio fondamentale che si basa su due considerazioni:

- la prima consiste nel fatto che la sua inosservanza *«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)»*;
- la seconda consiste nel fatto che *«Il Governo deve, infatti, essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione»* di valutare se le attività regionali invadano la sfera della politica estera statale.

Tutto ciò significa che, ancorché si registri l'abrogazione dell'articolo 4 del D.P.R. 616/1977 e la conseguente caducazione dell'articolo 1 del decreto del 1994 (disciplinante le *«attività promozionali»*), la questione della preventiva espressione, implicita o esplicita, dell'assenso governativo rimane comunque impregiudicata ed ineludibile.

La sentenza stabilisce la essenzialità dell'intesa quale strumento idoneo a garantire che il Governo dello Stato sia messo in grado di verificare la compatibilità degli atti internazionali regionali con gli indirizzi di politica estera.

In tal senso la Corte costituzionale si riconnette alla impostazione già assunta sull'argomento dalla Dottrina prevalente, secondo la quale <sup>(22)</sup> lo scopo del meccanismo della previa intesa non può identificarsi con la *«esigenza di coordinare l'attività di una Regione con quella delle altre, oppure con l'interesse nazionale nel suo versante interno»*.

Il fine della *«previa intesa»* è, dunque, *«quello di evitare che l'attività promozionale all'estero di una Regione contraddica l'indirizzo internazionale dello Stato; di evitare insomma che essa sfoci in ingerenze od in intralci nel potere esclusivo dello Stato in materia di rapporti internazionali»*.

Prima della riforma era prevalente l'orientamento secondo cui la funzione di indirizzo e coordinamento dovesse ammettersi nei confronti di tutti i tipi di competenza regionale (concorrente, esclusiva, delegata etc.), a prescindere dalla condizione di sovraordinazione o equiordinazione che si sarebbe potuta presupporre per lo svolgimento della funzione stessa.

Invero lo Stato, mediante una tale riserva, aveva costituito il corrispondente sul piano amministrativo del limite della emanazione di legge cornice valevole per gli atti legislativi regionali <sup>(23)</sup>.

Si poteva discutere sulla correttezza dell'estensione di questa funzione anche al di là dei casi di esercizio di competenze concorrenti. Ma ciò non toglie, però, che su questo tema vi fosse un consolidato orientamento della Corte Costituzionale che aveva legittimato la scelta del legislatore nazionale.

Un ultimo aspetto che val la pena di affrontare è quello di verificare se, nella vigenza del precedente sistema costituzionale, esisteva la possibilità per le Regioni, nell'ambito delle *«attività*

---

<sup>22</sup> Barbera e Bassanini, *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti Locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Il Mulino, 1978, pag. 110 e ss..

<sup>23</sup> Cuocolo, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. 2°, 1982, E.C.I.G., pag. 504 e ss.. Corte Cost. Sent. n. 340 del 14/12/83.

*promozionali*» e di rilievo internazionale, di stipulare accordi od intese con Stati e non soltanto con enti territoriali omologhi rispetto alle Regioni stesse.

La sentenza 472/1992, laddove ricorda che *«la categoria delle attività di mero rilievo internazionale - di più incerta classificazione – viene ... a identificare attività di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle Regioni e da altri (di norma omologhi) organismi esteri»*, lascia intendere che le *«attività di rilievo internazionale»* possono essere realizzate anche tra Regioni e Stati esteri.

Essa non affronta il tema se tale possibilità debba valere per le *«attività promozionali»*.

Sullo specifico punto dell'ammissibilità della conclusione di intese promozionali tra Regioni italiane e Stati esteri (e non soltanto articolazioni territoriali interne ad altri Stati esteri) non risulta che altre sentenze della Corte costituzionale abbiano mai preso posizione, pur essendo stata tale questione sottoposta alla valutazione della Corte in varie occasioni.

Ad esempio con la propria sentenza 124/1993, la Corte ha annullato la *«Dichiarazione di intenti»* sottoscritta a Tirana l'11 luglio 1992 tra la Regione Puglia ed i Ministri dell'educazione e del lavoro del Governo albanese sul presupposto del difetto di notifica, senza entrare nel merito della questione qui sollevata.

Così ancora con propria sentenza 290/1993 la Corte Costituzionale ha dichiarato che *«non spetta alla Regione autonoma della Sardegna il potere di stipulare la Prima dichiarazione di intenti per una cooperazione commerciale tra la Regione autonoma della Sardegna e la Repubblica Ceca, sottoscritta a Cagliari l'8 maggio 1992»*, annullando di conseguenza tale atto sul presupposto del difetto della previa intesa e non è entrata nella valutazione della mancanza di paritarietà tra gli enti sottoscrittori.

L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, aveva, infatti, tra l'altro, assunto che la *«dichiarazione»* era stata negoziata con un ente (la Repubblica Ceca) non *«omologo»* rispetto alla Regione.

Allo stesso modo la sentenza 212/1994 ha annullato la *«dichiarazione d'intenti»* sottoscritta a Palermo il 20 maggio 1993 dall'Assessore regionale al turismo della Regione siciliana e dal Ministro del turismo della Repubblica di Tunisia, sempre per mancato rispetto del requisito della previa intesa e non entrando nel merito della circostanza che tale dichiarazione sarebbe stata sottoscritta *«dalla Regione con un ente non omologo e sottoscritta da un assessore, organo a ciò non abilitato»*.

Nello stesso senso la sentenza 332/1998 che ha annullato un'intesa tra la Regione siciliana e la Repubblica di Malta.

## **6) Segue: gli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome ai sensi della Convenzione di Madrid del 1980**

La Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera del 21 maggio 1980, come è stato anticipato, è stata ratificata dal Parlamento italiano con la legge 19 novembre 1984, n. 948 ed è entrata in vigore il primo agosto 1985.

L'articolo 3 della predetta legge subordina la conclusione degli accordi e delle intese tra le autorità territoriali frontaliere alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti. L'articolo 4 della legge identifica gli organi che possono stipulare gli accordi e le intese, nonché l'ambito geografico di applicazione della Convenzione. L'articolo 5 precisa che gli accordi devono essere dotati di previa intesa col Governo che può in alcuni casi delegare, per determinate categorie di enti, organi periferici dello Stato.

Va, peraltro, ricordato come in attuazione della Convenzione di Madrid, la Repubblica italiana e la Repubblica federale d'Austria, il 27 gennaio 1993, hanno sottoscritto a Vienna un accordo sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali, che ha fornito il necessario fondamento

giuridico ai progetti ed alle iniziative di collaborazione tra le Province di Trento e Bolzano ed il Friuli Venezia Giulia e i Länder d'Austria. L'accordo è stato ratificato con la legge 8 marzo 1995, n. 76 ed è entrato in vigore il primo agosto 1995.

L'aspetto innovativo di maggiore rilievo di questo Accordo è dato dal fatto che la Provincia autonoma di Trento è stata riconosciuta esplicitamente quale ente territoriale abilitato a concludere accordi e intese nelle materie indicate dall'Accordo stesso, derogando così alla legge italiana di ratifica della Convenzione di Madrid che stabilisce una fascia di 25 km dalla frontiera, entro la quale gli enti territoriali non direttamente confinanti devono essere situati per poter attuare iniziative di cooperazione transfrontaliera.

Analogamente lo Stato italiano ha firmato con la Confederazione Svizzera l'accordo quadro sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità regionali e locali. Tale accordo, concluso il 24 febbraio 1993 ed entrato in vigore mediante scambio di note il 26 aprile 1993, fa riferimento alla Convenzione di Madrid.

L'Accordo ricorda che le collettività territoriali italiane che intendono esplicare un'attività transfrontaliera devono trovarsi a meno di 25 chilometri dalla frontiera.

A seguito dell'accordo con la Svizzera sono state perfezionate le seguenti intese:

1. accordo quadro Vallese - Valle d'Aosta (Convenzione del 22 maggio 1990);
2. accordo quadro Vallese - Piemonte (Dichiarazione di intenti del 15 settembre 1993);
3. accordo quadro Ticino - Lombardia (Dichiarazione d'intenti del 24 febbraio 1997);
4. accordo quadro Ticino - Provincia Autonoma di Trento (Dichiarazione d'intenti dell'11 ottobre 1997);
5. accordo quadro Ticino - Piemonte (Dichiarazione di intenti del 14 luglio 1999).

Gli accordi summenzionati sono intesi a sviluppare una politica di cooperazione attiva favorendo e approfondendo le relazioni tra un Cantone svizzero e un partner italiano frontiero a livello interstatale, in tutti i settori che sono di loro competenza e nel rispetto delle legislazioni nazionali.

Il quadro entro cui sviluppare le predette attività internazionali è completato dall'approvazione da parte del Consiglio d'Europa, il 20 ottobre 1995, del primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid, aperto alla sottoscrizione degli Stati membri il 9 novembre 1995.

Tale protocollo mira a riconoscere capacità giuridica agli organismi di cooperazione creati dalle collettività locali e ad attribuire valore giuridico agli atti dagli stessi emanati, eliminando gli ostacoli giuridici ed amministrativi che hanno limitato l'attuazione in concreto della Convenzione di Madrid.

L'Italia ha sottoscritto il primo protocollo aggiuntivo il 5 dicembre 2000 ma non ha ancora ratificato.

La Convenzione di Madrid presenta alcuni caratteri interessanti.

Da un canto l'art. 6 dello schema di accordo 2.2 per il coordinamento nella gestione di affari pubblici locali transfrontalieri, allegato alla Convenzione stessa, stabilisce che *«Le Parti (ndr. quindi anche le Regioni) possono decidere la creazione di uno specifico organo per il controllo del rispetto degli impegni, composto di esperti designati in numero uguale dalle due Parti e di un esperto neutrale la cui designazione o la modalità di designazione è prevista in precedenza. L'organo di controllo esprime il suo parere sul rispetto o il mancato rispetto dell'accordo. Esso è abilitato a dare pubblicità al suo parere»*.

Con il che si registra *«in nuce»* la esistenza di una procedura e di un organo abilitato ad esprimersi sugli eventuali contenziosi insorti tra le parti. Certo non si tratta di un giudice né di una camera arbitrale, ma pur tuttavia viene implicitamente riconosciuta una valenza giuridica agli accordi sottoscritti dalle Regioni.

D'altro canto, sempre al fine di prevenire l'insorgere di eventuali controversie, l'articolo 3, comma 5 della Convenzione, prevede che uno Stato contraente possa, al momento della firma della Convenzione o con successiva comunicazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, *«indicare le autorità che, secondo il suo ordinamento interno, sono competenti ad esercitare il controllo o la tutela nei confronti delle collettività ed autorità territoriali interessate»*.

Ed al successivo articolo 4 è stabilito che *«ogni parte contraente si adopererà a risolvere le difficoltà di ordine giuridico, amministrativo o tecnico che siano di natura tale da ostacolare lo sviluppo e il buon funzionamento della cooperazione transfrontaliera e si consulterà, per quanto necessario, con la o con le parti contraenti interessate»*.

L'articolo 6 del modello 1.1 di accordo interstatale allegato alla Convenzione recita: *«Le Parti (ndr. Stati) avranno cura di ricercare a mezzo di arbitrato, o altrimenti, la soluzione di questioni controversie di importanza locale il cui componimento preventivo sia necessario per la riuscita di azioni di collaborazione transfrontaliera»*

Nella stessa direzione si muovono l'articolo 9 del modello 1.5 di accordo allegato e l'articolo 7 dello schema di contratto di fornitura o di prestazione di servizi tra collettività locali di frontiera n. 2.4 allegato alla Convenzione.

Come ben s'intende si tratta di meccanismi procedurali che vedono nello Stato e non nella Regione interessata, l'ente cui guardare per la prevenzione o la risoluzione di questioni relative all'inadempimento degli accordi.

E' interessante notare come la Convenzione stabilisca anche che *«...ogni parte s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre parti contraenti. Essa s'adopera a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna parte»*.

E' stato acutamente osservato che *«È verosimilmente l'inciso finale di questa disposizione ad aver frenato in Italia lo sviluppo di relazioni internazionali da parte delle Regioni: in assenza di norme costituzionali, e con una legislazione primaria restia ad ammettere il potere estero degli enti territoriali minori, lo Stato ha mantenuto un atteggiamento alquanto restrittivo»* <sup>(24)</sup>.

Manca nella Convenzione di Madrid un riferimento alla responsabilità delle Regioni per mancata o inesatta esecuzione delle intese e degli accordi.

Diversamente, il primo protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid prevede all'articolo 1, comma 2 che *«un accordo di cooperazione transfrontaliera impegna soltanto la responsabilità delle collettività o autorità territoriali che l'hanno conclusi»*.

Tale disposizione, tuttavia, non precisa quali strumenti giuridici possano essere utilizzati per far valere in concreto la predetta responsabilità.

Nel silenzio della norma si pone il problema di verificare se debba essere lo Stato a rispondere comunque dell'eventuale inadempimento della Regione a livello internazionale, agendo quale garante della Regione, ovvero se sia la Regione a poter essere chiamata a rispondere del suo inadempimento.

A tal proposito va, intanto, ricordato che il protocollo aggiuntivo, in quanto tale, va affiancato alle norme contenute nella Convenzione. E poiché quest'ultima, come visto, prevede norme volte a disciplinare il potere di controllo e tutela nei confronti degli enti territoriali – potere riservato agli Stati – sembrerebbe potersi far discendere da ciò la possibilità che lo Stato sia in grado di evitare previamente l'inadempimento della Regione.

E se lo Stato può tecnicamente impedire l'inadempimento della Regione, è in fondo una sua responsabilità (dello Stato) quella che si configura nel momento in cui la Regione non adempia.

In questo senso va interpretata la norma del protocollo – che è anch'esso accordo internazionale tra Stati – una norma che non pretende certo di disciplinare rapporti interni al singolo Paese contraente, in quanto idonei strumenti in tal senso possono e devono essere apprestati in via esclusiva dagli ordinamenti nazionali, ma che implica che lo Stato può essere chiamato a rispondere dell'inadempimento regionale, in quanto garante dell'attività di un suo organo interno. La responsabilità della Regione non può, dunque, essere considerata come responsabilità di diritto internazionale ma soltanto come responsabilità di carattere privatistico. L'eventuale inadempimento

---

<sup>24</sup> **Lazzaro**, *La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*.

sarà anche valutato in via di fatto e censurato, se del caso, di volta in volta, da parte di quegli altri enti territoriali che eviteranno di concludere ulteriori accordi con la Regione che abbia perso di credibilità sul piano dei rapporti internazionali.

Ipotizzare una capacità processuale internazionale delle Regioni sembrerebbe, allo stato attuale, piuttosto arduo e poco compatibile con gli assetti consolidati del sistema del diritto internazionale.

Qualche Autore, invero, <sup>(25)</sup> ritiene, riferendosi alle costituzioni federali, che quando queste consentono agli Stati membri «*un'autonoma attività sul piano internazionale, questi divengono titolari di una soggettività internazionale quanto meno potenziale (nel senso che gli Stati terzi la possono riconoscere)*. Tale situazione si verifica in Germania dove l'art. 32, §3, della costituzione (*grundgesetz*) stabilisce che gli Stati (*Länder*) possono, col consenso del Governo federale, concludere trattati nelle materie per le quali hanno competenza legislativa; in Svizzera, dove la costituzione federale del 1874 concede eccezionalmente ai Cantoni (definiti peraltro nell'articolo 2 sovrani) il potere di concludere accordi internazionali in materia di pubblica economia, traffico vicinale e polizia derogando all'articolo 8, il quale stabilisce in via generale che detto potere spetta esclusivamente alla federazione».

Si avverte, comunque, che una siffatta limitata soggettività internazionale potenziale è condizionata al fatto che «*le disposizioni costituzionali relative ai poteri degli Stati membri abbiano attuazione nella pratica*».

Tuttavia è da rimarcare come l'opinione più diffusa sull'argomento sia nel senso di escludere la esistenza di qualunque tipo di soggettività internazionale in capo agli Stati membri di stati federali, mancando a tali enti il carattere della indipendenza, essendo essi autonomi ma «*superiores recognoscentes*».

Il 5 maggio 1998 è stato definito il Protocollo n. 2 aggiuntivo alla convenzione di Madrid.

Tale protocollo completa la predetta Convenzione ed ha per oggetto la cooperazione interterritoriale, cioè la cooperazione tra autorità territoriali non limitrofe, attualmente non coperta dalla Convenzione di Madrid.

La necessità di dare una base giuridica alla cooperazione interterritoriale era stata avanzata dalla Conferenza permanente dei Poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE/ora Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa). Nel 1993 la CPLRE aveva adottato una risoluzione con la quale chiedeva al Comitato dei Ministri di presentare un progetto di convenzione sulla cooperazione interterritoriale. Il Comitato dei Ministri ha incaricato i comitati intergovernativi responsabili delle autorità locali e regionali e della cooperazione transfrontaliera di dare seguito al progetto. Dai lavori degli esperti è risultato che non vi erano gli estremi per la messa a punto di una convenzione specifica. Infatti la materia può essere agevolmente trattata facendo riferimento alla Convenzione di Madrid e al suo Protocollo aggiuntivo. Si tratta, infatti, di dare una risposta a problemi analoghi. Il Protocollo n. 2 è stato aperto alla firma il 5 maggio 1998 e non è stato ancora ratificato dall'Italia.

Esso, se verrà ratificato, permetterà di intensificare le collaborazioni tra Regioni non contigue, siano esse poste o no lungo una frontiera internazionale.

Val la pena di ricordare che l'art. 2 del Protocollo n. 2 riafferma il diritto delle collettività e autorità territoriali di concludere accordi di cooperazione interterritoriale con collettività e autorità di altri Stati. Gli accordi dovranno essere conclusi nel rispetto delle competenze delle collettività territoriali così come sono definite dal diritto interno di ogni Paese e nel rispetto degli impegni internazionali assunti dagli Stati Parti all'accordo stesso.

Il capoverso 2 prevede che un accordo di cooperazione interterritoriale ricade esclusivamente sotto la responsabilità delle collettività o autorità territoriali che lo hanno concluso.

---

<sup>25</sup> Ballarino, *Enciclopedia Giuridica Treccani*.

## **7) Segue: l'esperienza della Sardegna, del Friuli Venezia Giulia e le prospettive di riforma dello statuto siciliano.**

Per completare il quadro di riferimento occorre richiamare quanto stabilito in materia di «*treaty making power*» da due Regioni a statuto speciale: il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna.

L'articolo 52 dello Statuto della Sardegna prevede che «*1. La Regione è rappresentata nella elaborazione dei progetti dei trattati di commercio che il Governo intenda stipulare con Stati esteri in quanto riguardino scambi di specifico interesse della Sardegna*».

Con decreto legislativo 15 settembre 1999, n. 363 recante «*Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Sardegna in materia di partecipazione della regione alla elaborazione dei progetti di trattati di commercio che lo Stato intende stipulare con Paesi esteri*»<sup>(26)</sup> si è previsto all'articolo 1 che: «*1. In attuazione dell'articolo 52, primo comma, dello statuto della regione Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, nella elaborazione degli accordi internazionali commerciali e tariffari, la regione partecipa, nell'ambito della delegazione italiana, con il presidente della giunta regionale o con un suo delegato, ai lavori preparatori relativi alla definizione della posizione negoziale dell'Unione europea e dello Stato italiano, anche in sede di organizzazioni internazionali, in quanto gli accordi stessi riguardino interessi rilevanti per l'economia della Sardegna*».

Per quanto riguarda la Regione Friuli Venezia Giulia, l'articolo 47 dello Statuto prevede che «*La Giunta regionale deve essere anche consultata in relazione alla elaborazione di trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste*».

Come ben s'intende, le norme sopra ricordate, seppur con differente gradazione, disciplinano forme di partecipazione regionale alla definizione degli accordi che lo Stato concluderà.

Non si tratta, dunque, dell'esercizio di un potere regionale di concludere accordi sul piano internazionale.

Le due discipline su evidenziate completano il quadro di competenze regionali in materia internazionale delineato dal nuovo articolo 117 Costituzione.

Secondo l'articolo 117 le Regioni possono concludere accordi ed intese, direttamente, nelle materie di propria competenza, e la legge 131/2003, come si vedrà, stabilisce le modalità che devono presiedere all'esercizio di tali prerogative e le tipologie di accordi che possono essere stipulati.

Ferma restando la possibilità per le due Regioni di concludere, nelle materie di propria competenza, gli accordi e le intese di cui all'articolo 117 Costituzione, così come enucleati dalla legge n. 131/2003, tutti gli altri tipi di accordi non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 117 e della legge 131/2003 e comunque riguardanti materie di competenza regionale dovrebbero essere stipulati dallo Stato con la partecipazione regionale ai sensi delle disposizioni statutarie.

Ed allo stesso modo la partecipazione regionale dovrebbe essere garantita quando lo Stato intenda stipulare accordi internazionali aventi ad oggetto materie di propria competenza, esclusiva o concorrente, che incidano sugli interessi delle due Regioni. E ciò con una precisazione importante: quando si tratta di materie concorrenti esisterebbe una presunzione circa la esistenza di un interesse regionale, mentre nel caso di trattati concernenti materie di competenza esclusiva dello Stato, l'interesse regionale, in presenza del quale dovrebbe essere garantita la partecipazione regionale, dovrebbe essere verificato di volta in volta e l'eventuale difformità di giudizio tra Stato e Regione potrebbe essere superata soltanto a seguito di pronuncia della Corte costituzionale, eventualmente adita dalla Regione per conflitto di attribuzione.

Nella stessa direzione ora indicata sembra muoversi la proposta di modifica dello statuto siciliano che, nel testo approvato dalla Commissione competente ha previsto quanto segue.

Da un lato si è precisato che «*La Regione partecipa altresì all'elaborazione ed alla formazione dei trattati che il Governo statale, anche su iniziativa della Regione stessa, intenda stipulare con Stati*

---

<sup>26</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 21 ottobre 1999.

*esteri, in quanto riguardino materie di competenza regionale o incidano sugli interessi socio-economici della Sicilia. Detti trattati sono stipulati congiuntamente dallo Stato e dalla Regione».*

D'altro lato viene confermato quanto già disposto con l'articolo 117 Costituzione e cioè che «*Nelle materie di propria competenza la Regione ... può concludere accordi ed intese con Stati ed enti territoriali interni ad altro Stato, con esclusione dei trattati internazionali di natura politica».*

Anche nella bozza di nuovo statuto siciliano, dunque, si prevede un sistema analogo a quello delineato dagli statuti delle altre due Regioni speciali: da un lato è stabilita la necessaria partecipazione della Regione alla definizione dei trattati che riguardino materie di competenza esclusiva o concorrente regionale ovvero che riguardino materie di competenza esclusiva statale purché, in quest'ultimo caso, tali trattati siano suscettibili di incidere sugli interessi socio-economici della Sicilia.

D'altro lato si prevede comunque la possibilità che la Regione, nelle materie di propria competenza, esclusiva e concorrente, possa stipulare accordi ed intese, con le stesse modalità e limiti previsti dall'ordinamento vigente per tutte le altre Regioni.

Può essere interessante, a questo punto, raffrontare le due discipline già esistenti – quella della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia – con la proposta della statuto siciliano.

Già l'ambito oggettivo delle diverse norme presenta una realtà differenziata: mentre lo statuto sardo si riferisce ai trattati di commercio e le sue norme di attuazione aggiungono anche quelli tariffari, e sempre che «*riguardino scambi di specifico interesse»* della Regione, lo statuto del Friuli Venezia Giulia si concentra sui «*trattati di commercio con Stati esteri che interessino il traffico confinario della Regione o il transito per il porto di Trieste».* La proposta contenuta nella bozza di statuto siciliano appare molto più ampia. Essa, infatti, fa riferimento a tutti i trattati che «*riguardino materie di competenza regionale o incidano sugli interessi socio-economici della Sicilia».*

Ma v'è di più. Anche le modalità partecipative della Regione assume, per così dire, tonalità diverse nei tre casi. Mentre per la Sardegna «*La Regione è rappresentata nella elaborazione dei progetti*» partecipando, «*nell'ambito della delegazione italiana, con il presidente della giunta regionale o con un suo delegato, ai lavori preparatori»*, lo statuto del Friuli Venezia Giulia stabilisce soltanto un obbligo di previa consultazione della Giunta regionale. La proposta contenuta nello statuto siciliano prevede, invece una partecipazione regionale articolata in tre diverse fasi del procedimento negoziale: la Regione deve partecipare, infatti, sia all'elaborazione che alla formazione del trattato e anche alla stipula dello stesso, congiuntamente con lo Stato.

Un'ulteriore peculiarità è rappresentata dal fatto che la Regione siciliana può stimolare essa stessa l'iniziativa di concludere un trattato internazionale. In altri termini, mentre negli altri due casi la partecipazione regionale non può mai spingersi fino ad un potere di iniziativa, tale potere è espressamente indicato nel caso siciliano.

Non si tratta di una previsione isolata nel panorama europeo. Ed infatti in Spagna le Comunidades autonomas della Catalogna e dell'Extremadura hanno facoltà di promuovere la sottoscrizione da parte dello Stato di accordi internazionali che facilitino i rapporti culturali con le comunità di cittadini provenienti dalle due Regioni e stabilirsi altrove.

Resta da verificare se un siffatto potere di iniziativa, nei confronti dello Stato, debba essere limitato all'avvio di trattative per la conclusione di trattati vertenti su materie di competenza regionale ovvero si possa estendere anche a quei trattati che, ancorché incidenti su materie di competenza esclusiva dello Stato, possano avere un effetto sugli interessi socio-economici della Sicilia.

Orbene, in mancanza di una limitazione espressa in tal senso e soprattutto nella considerazione che il potere di iniziativa regionale rimane comunque confinato nel mero ambito nazionale interno e non è mai idoneo a scalfire l'assoluta discrezionalità dello Stato in materia, deve ritenersi che esso possa abbracciare ambedue le tipologie di trattati di cui si occupa la norma.

Sembra, infine, doversi ritenere che l'accordo sottoscritto sia comunque da annoverarsi tra le fonti statali, anche se la firma del rappresentante regionale costituisce comunque un requisito essenziale di validità.

Appare, in ogni caso, possibile che nel caso in cui la sottoscrizione di un determinato accordo sia necessaria per garantire il rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, il Governo, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 120 Costituzione, possa sostituirsi alla Regione che si rifiuti di sottoscrivere un accordo alle cui trattative abbia partecipato e procedere, sottoscrivendo in sostituzione di quest'ultima.

L'istituto della doppia firma acquisisce una rilevanza «politica» quando si tratti di aderire ad accordi già stipulati da altri soggetti e «aperti» alla sottoscrizione di ulteriori parti.

Secondo il dettato statutario proposto dalla Regione siciliana anche l'adesione dello Stato italiano a trattati già conclusi da altri soggetti del diritto internazionale comporta la necessità, in presenza delle condizioni previste dallo statuto stesso, della firma regionale, ferma restando la disciplina dell'intervento sostitutivo, accennata sopra.

Al contrario, secondo la normativa vigente contenuta negli statuti speciali della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia, nessuna partecipazione può essere garantita agli organi regionali, nemmeno quando siano in gioco interessi propri delle due entità territoriali, nel caso in cui ci si trovi di fronte a trattati d'adesione. Le norme contenute nei due statuti limitano, infatti, siffatta partecipazione alla sola fase elaborativa dei trattati e non si occupano di affrontare la problematica relativa alla conclusione dell'accordo.

Per concludere si deve accennare a quali possano essere le conseguenze derivanti dalla violazione delle disposizioni poste a presidio delle prerogative regionali in tema di partecipazione alla fase di elaborazione degli accordi internazionali aventi riflessi sugli interessi delle due Regioni speciali per le quali vigono norme costituzionali di tutela.

A tal proposito si ritiene necessario distinguere le due fattispecie relative, da un lato, ai trattati da ratificare e, dall'altro, a quelli che non devono essere ratificati.

Mentre nel caso in cui ci si trovi di fronte ad un trattato che richieda la successiva ratifica, la Regione potrà chiedere al Parlamento di non votare la legge di ratifica ed al Presidente della Repubblica di non ratificare l'accordo concluso in violazione delle norme statutarie e, addirittura, ove ne ricorrano i presupposti, sollevare il conflitto di attribuzione davanti la Corte costituzionale; nel caso in cui il trattato non sia da ratificare, tutti questi meccanismi giuridici non saranno attivabili.

La ragione di siffatta differenza risiede nella circostanza che nella prima ipotesi l'accordo internazionale non è perfetto fino quando non è ratificato e, quindi, fino a quel momento, si trova essenzialmente nella disponibilità dell'ordinamento nazionale; nella seconda ipotesi, invece, esso si è perfezionato a tutti gli effetti e potrà soltanto essere denunciato dallo Stato, quando una tale prerogativa sia stata espressamente prevista.

Va, tuttavia, ricordato che l'articolo 46 della Convenzione di Vienna del 1969 stabilisce quanto segue: «1. Il fatto che il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato sia stato espresso violando una disposizione del suo diritto interno concernente la competenza a concludere trattati, non può essere invocato da tale Stato per infirmare il proprio consenso, a meno che tale violazione non sia stata manifesta e non concerna una norma di importanza fondamentale del proprio diritto interno. 2. Una violazione è manifesta quando essa appaia obiettivamente evidente ad ogni Stato che si comporti, in materia, in base alla normale prassi ed in buona fede.»

Si tratta di una disposizione che dovrebbe, comunque, apprestare una salvaguardia a favore delle Regioni, anche se la sua violazione non potrebbe essere fatta valere dalla Regione interessata davanti ad alcun organismo internazionale, perdurando nel nostro ordinamento una situazione di difetto di soggettività giuridica internazionale in capo alle Regioni.

## **8) Segue: spunti comparativi**

Può essere interessante aprire una finestra sulle principali realtà regionali europee, al fine di comprendere il diverso atteggiarsi delle prerogative regionali in materia di attività che possano implicare l'insorgere di responsabilità internazionali dello Stato.

In Spagna il Tribunale Costituzionale spagnolo ha precisato che nel concetto di rapporti internazionali vanno distinti i c.d. rapporti *«istituzionali»*, in ordine ai quali la Comunità Autonoma non ha alcuna competenza, in quanto l'unico soggetto *«istituzionalmente»* competente a livello internazionale è lo Stato; dalla c.d. *«attività esterna»* della Comunità autonoma. Tale ultima attività, legata, in particolare, alla promozione della propria economia, del turismo o dell'agricoltura risulta pienamente legittima e può essere esercitata anche nei confronti di soggetti stranieri.

Diversamente, per quanto riguarda la Germania, può dirsi che nei limiti delle proprie competenze legislative i Länder hanno la possibilità di stipulare trattati con gli Stati esteri, sempreché il Governo federale sia d'accordo. Lo stesso Governo federale ha l'obbligo di consultare tempestivamente il Länder prima della stipulazione di un trattato concernente questioni particolari che interessino quest'ultimo.

E' interessante la previsione della Costituzione del Mecklenburg-Vorpommern secondo la quale per i trattati di Stato che riguardano materie regolate dalla legge, è richiesta l'approvazione dell'Assemblea regionale, che lo deve dare con legge.

In Svizzera l'articolo 54 della Costituzione federale attribuisce alla Confederazione la competenza in materia di potere estero. I Cantoni, però, partecipano alla predisposizione degli atti di politica estera che incidano su loro competenze o loro interessi essenziali, ai sensi dell'articolo 55 della Costituzione. Tale disposizione, peraltro, obbliga la Confederazione a tenere informati e consultare i Cantoni in ordine alle decisioni della stessa in materia, precisando che *«ai pareri dei Cantoni è dato particolare rilievo nei settori che toccano loro competenze»* e che *«in questi casi i Cantoni collaborano in modo appropriato ai negoziati internazionali»* (art. 55, comma 3, Costituzione federale).

L'art. 56 della Costituzione federale, inoltre, attribuisce ai Cantoni la possibilità di concludere con soggetti esteri trattati concernenti materie di loro competenza, con l'obbligo, prima della conclusione degli stessi, di informare la Confederazione; il comma 2 della citata norma, invece, prevede che i trattati conclusi dai Cantoni debbano essere coerenti con il diritto federale, con gli interessi della Confederazione e con i diritti degli altri Cantoni.

Nelle stesse materie anche la Confederazione è titolare di un potere estero, limitato anch'esso dal fatto che i Cantoni devono partecipare ai negoziati internazionali aventi ad oggetto materie di loro competenza.

I Cantoni devono, poi, essere informati e consultati dalla Confederazione ogniqualvolta questa intenda sottoscrivere accordi internazionali che, pur non riguardando materie di competenza dei Cantoni stessi, siano suscettibili di incidere sugli interessi essenziali di questi ultimi.

La Costituzione polacca, all'articolo 172, prevede che i governi locali hanno il diritto di partecipare ad associazioni internazionali di comunità regionali e locali così come hanno il diritto di cooperare con le comunità regionali di altri Stati.

In Austria la Costituzione federale riconosce ai Länder una parziale soggettività internazionale. Essi possono stipulare trattati con gli Stati confinanti o con loro enti territoriali, nei limiti delle proprie competenze legislative (art. 16, comma 1 B-VG).

Prima di iniziare le trattative il Presidente del Länder deve informare il Governo federale e richiedere il suo consenso per la stipulazione dei trattati (art. 16, comma 2 B-VG).

L'autorizzazione ad iniziare le trattative e la stipula dei trattati internazionali, ai sensi di quanto su esposto, spettano al Presidente federale (Bundespräsident), su proposta del Governo del Länder e con la controfirma del Presidente del Länder stesso (art. 16, comma 2 B-VG).

Il Länder non può rifiutare di denunciare un trattato internazionale se il Governo federale lo richieda.

In caso di inadempimento del Länder rispetto alla richiesta del Governo federale è prevista una sorta di potere sostitutivo sotto forma di un passaggio della relativa competenza alla Federazione (art. 16, comma 3 B-VG). I Länder sono obbligati, per l'attuazione dei trattati internazionali, ad adottare i provvedimenti rientranti nella loro competenza (art. 16, comma 4 B-VG).

L'esecuzione da parte dei Länder dei trattati internazionali viene svolta sotto il controllo della Federazione anche quando i trattati da eseguire riguardino materie di competenza propria dei Länder medesimi (art. 16, comma 5 B-VG).

Al fine di garantire che i Länder non vengano sostanzialmente «*espropriati*» delle loro competenze, essi devono essere posti nelle condizioni di esprimere la loro posizione prima che da parte della Federazione venga stipulato un trattato internazionale che possa incidere sui loro interessi e sulle loro competenze (art. 10, comma 3 B-VG).

La situazione che appare più interessante analizzare, anche in relazione ad alcuni aspetti di vicinanza con il sistema scaturente in Italia dall'adozione del nuovo articolo 117 Costituzione è quella in cui versano le Regioni del Belgio.

In questo Paese le Regioni godono, nell'ambito delle competenze internazionali, di una duplice possibilità: da un lato sono autorizzate a sottoscrivere accordi internazionali che vertano su materie di propria esclusiva competenza, cosicché deve ritenersi che al Governo centrale dovrebbe essere preclusa la negoziazione e la conclusione di accordi su tali materie; dall'altro sono adeguatamente tenute in conto quando il Governo nazionale stipuli esso stesso trattati internazionali che riguardino materie a competenza ripartita. In questi casi, infatti, le Regioni partecipano alla elaborazione e conclusione degli accordi.

Riguardo al primo aspetto – il «*treaty making power*» regionale – va osservato che le Regioni, quando stipulano accordi internazionali aventi ad oggetto materie di propria esclusiva competenza e che quindi assumono la forma di decreti regionali, subiscono un'azione di vero e proprio tutoraggio da parte del Governo federale, che deve essere tenuto costantemente informato circa tutte le iniziative che le Regioni stesse intendano avviare.

Come ben s'intende, si tratta di un obbligo di informativa che è sicuramente di carattere preventivo, ma che abbraccia, altresì, tutte le ulteriori fasi dei negoziati e gli stessi atti che da questi negoziati possano eventualmente scaturire.

Ciò al fine di consentire al Consiglio dei Ministri di opporre diniego formale anche al solo avvio delle trattative, ovvero di determinare la cessazione delle negoziazioni medesime, se già avviate.

E' peraltro prevista una fase di conciliazione interna nel caso di disaccordo.

A tal proposito va osservato come esista in Belgio un organo che funziona da vera e propria «*camera di compensazione*»: la Conferenza interministeriale della politica estera, alla quale partecipano sia i Ministri dello Stato federale, sia i Ministri delle Regioni, sicché è in questo organismo che si tenta di raggiungere un'intesa, entro il termine di trenta giorni, durante i quali le negoziazioni sono «*congelate*».

Di grande rilevanza sono le disposizioni che regolano il caso di mancato raggiungimento di una posizione comune all'interno della Conferenza.

In tale ipotesi il Consiglio di Ministri dello Stato centrale può adottare una delibera – da trasformare in decreto reale – con la quale si pone il divieto alla prosecuzione delle trattative. Ma un siffatto divieto non può essere arbitrario; al contrario, il Governo federale deve rispettare due condizioni tassativamente ed alternativamente previste:

- la prima condizione che deve essere osservata consiste nel fatto che non vi può essere rifiuto laddove il Belgio intrattenga relazioni diplomatiche o comunque sia in buone relazioni con il soggetto internazionale con il quale la Regione intenda concludere un accordo;
- la seconda condizione, in presenza della quale può essere legittimato il rifiuto, consiste nella circostanza che il trattato che la Regione intenda sottoscrivere sia in contrasto con altri obblighi assunti dal Belgio.

Vengono dati, dunque, idonei strumenti perché il Consiglio di Stato, eventualmente adito per risolvere il contenzioso insorto, possa pronunciarsi sulla controversia sulla base di parametri certi di legittimità.

Se questo vale per i trattati vertenti su materie di competenza regionale esclusiva, diversa è la procedura prevista per la stipula dei trattati riguardanti materie di competenza concorrente.

In ordine a tali accordi sussistono le seguenti regole:

- vi è un obbligo gravante sia sullo Stato che sulle Regioni circa lo scambio di informazioni sull'avvio delle trattative;
- vi è, poi, un diritto di tutte le autorità interessate (Stato e Regione) di partecipare alla negoziazione ed alla stipula del trattato;
- la stipula prevede la firma congiunta dei rappresentanti dello Stato e della Regione, o di un plenipotenziario indicato da entrambi i due Enti.

E' importante notare che un diverso assetto procedimentale può essere definito dalla Conferenza e che, comunque, la ratifica del trattato – con decreto firmato dal Re su proposta del Ministro per gli Affari esteri – su materie condivise, può aversi soltanto dopo che l'accordo stesso sia stato formalmente approvato da tutte le assemblee legislative dei soggetti partecipanti al trattato medesimo.

Il sistema di salvaguardia a favore delle Regioni non si ferma qui.

Se è vero, infatti, che è previsto un potere di sostituzione dello Stato nei confronti delle Regioni per il caso di indempienza degli obblighi derivanti da un trattato, evidentemente connesso al fatto che soltanto allo Stato è riconosciuta soggettività internazionale e quindi responsabilità nei confronti di altri soggetti del diritto internazionale; è altresì vero che le condizioni che l'ordinamento pretende vengano soddisfatte per l'esercizio in concreto di tale potere, danno prova del rispetto che viene prestato nei confronti delle autonomie regionali.

La Costituzione federale e la legge di attuazione che regola tale fattispecie prevedono che lo Stato possa sostituirsi alla Regione soltanto per assicurare l'adempimento degli obblighi scaturiti dall'accordo internazionale.

Non si tratta, dunque, di un potere sostitutivo «preventivo», ma di un potere sostitutivo da esercitarsi soltanto «*ex post*», dopo, cioè, che sia intervenuta una sentenza o altra decisione internazionale che abbia condannato lo Stato per l'inerzia nell'adempimento di un obbligo internazionale da parte della Regione interessata ed obbligata.

E se quello ora ricordato costituisce un vero e proprio presupposto per l'azione sostitutiva, occorre sottolineare come la legge stabilisca ben tre condizioni da soddisfare perché la sostituzione possa avvenire nella piena legittimità, e cioè:

- che la Regione sia stata messa in mora, con decreto reale motivato, previa delibera del Consiglio dei Ministri dello Stato federale;
- che la Regione sia stata coinvolta dallo Stato nella sede processuale internazionale nella quale è stata adottata la decisione di condanna per inadempimento;
- che, allorquando si tratti di inadempimento di accordi internazionali vertenti su materie di competenza condivisa, siano state rispettate tutte le procedure e le norme di salvaguardia delle prerogative regionali.

Una volta esercitato legittimamente dallo Stato federale il potere sostitutivo, l'intervento in sostituzione cesserà di avere efficacia non appena la Regione originariamente inadempiente abbia adottato i provvedimenti necessari ad eseguire la decisione internazionale sanzionatoria e, quindi, ad assicurare l'osservanza degli obblighi internazionali assunti.

Il problema dell'eventuale responsabilità finanziaria connessa all'inadempimento regionale è stato risolto in Belgio, consentendo allo Stato federale di rivalersi sulla Regione, anche tramite compensazioni o trattenute sui trasferimenti da effettuare alla Regione stessa, per ristorare lo Stato centrale delle spese eventualmente sostenute a causa dell'inerzia e per l'adeguamento al dispositivo della sentenza o decisione internazionale.

Per completare il quadro di riferimento va ricordato, da ultimo, che nel 1994 il Governo federale e i Governi regionali hanno sottoscritto un'intesa volta a garantire la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni nelle delegazioni dello Stato belga, in seno alle principali Organizzazioni internazionali.

Tale partecipazione è prevista affinché si possa concertare la posizione che lo Stato deve assumere nell'ambito delle predette Organizzazioni internazionali su particolari argomenti e questioni.

### **9) Segue: l'articolo 117 della Costituzione. Gli accordi e le intese stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome: profili sostanziali e procedurali**

Venendo finalmente ad esaminare l'articolo 117 della Costituzione, ci si deve intanto soffermare sul fatto che esso ha previsto che *«Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»*.

Si è già accennato al paragrafo 1) che una siffatta disposizione non può costituire fondamento della teoria secondo la quale anche la materia del *«treaty making power»* sia materia concorrente. Quest'ultima, infatti, rientra certamente nel campo d'azione della materia della *«politica estera»*, che l'articolo 117 Costituzione riserva in via esclusiva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Ma è, altresì, indiscutibile che l'articolo 117 Costituzione preveda che il legislatore ordinario debba mettere in condizione le Regioni di stipulare accordi ed intese internazionali. E questo è stato fatto con l'approvazione della legge 131/2003.

Tuttavia il legislatore ordinario, nell'esercitare appieno le sue competenze in materia di disciplina del potere di concludere accordi internazionali, attraverso l'approvazione della legge 5 giugno 2003, n. 131, non sembra avere colto in maniera compiuta il senso della riforma costituzionale. Esso ha, infatti, contribuito, con l'articolo 6 della predetta legge, a ridimensionare fortemente la capacità regionale di concludere accordi sul piano internazionale, concedendo una limitata operatività alle Regioni (limitazione afferente alle tipologie di accordi che le Regioni sono abilitate a concludere) sottoponendo ogni loro attività a ingerenze di merito e controlli di legittimità difficilmente compatibili con l'intero assetto quasi-federalista che contraddistingue il sistema di bilanciamento dei poteri nel nostro Paese.

Detto questo, va sottolineato che l'articolo in questione ha previsto un differente iter procedimentale per la conclusione delle intese e degli accordi da parte delle Regioni.

Esso chiarisce che gli accordi e le intese di cui parla l'articolo 117 Costituzione non corrispondono a quegli atti che, pur diversamente denominati (protocolli d'intesa, dichiarazioni d'intenti etc.), rientrano nella nozione di *«atti di rilievo internazionale»*, in quanto tali non idonei a creare diritti ed obblighi sul piano giuridico e quindi a generare responsabilità, sul piano internazionale, in capo allo Stato.

In estrema sintesi, dunque, il *«treaty making power»* regionale si identifica nella possibilità per le Regioni di porre in essere e stipulare accordi, costituenti una evoluzione rispetto a quelli già previsti dalla Convenzione di Madrid del 1980, ed intese, corrispondenti, grosso modo, agli *«atti promozionali»* di cui alla previgente normativa che, per una molteplicità di aspetti, di cui si tratterà infra, continua ad applicarsi.

Trattando, in primo luogo, degli accordi, va detto che la caratteristica essenziale che il nostro ordinamento giuridico riconnette loro è che essi possono essere stipulati dalle Regioni e Province autonome con gli Stati esteri.

Non si tratta di un' caratterizzazione proveniente dal diritto internazionale, ma di una scelta definitoria del nostro Legislatore.

Gli accordi che le Regioni e le Province autonome possono stipulare sono quelli esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, quelli di natura tecnico-amministrativa, o di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato.

Come ben si può vedere si tratta di accordi che:

- o hanno natura attuativo-applicativa di precedenti accordi;
- o hanno natura tecnico-amministrativa;
- o hanno natura programmatica.

Avere stabilito che gli accordi stipulabili debbano essere attuativo-applicativi di precedenti accordi regolarmente entrati in vigore significa, in sostanza, avere legato indissolubilmente l'attività negoziale regionale alla previa conclusione di accordi-quadro, evidentemente da siglarsi da parte dello Stato.

Quindi le Regioni e le Province autonome, salvi i casi di stipula di accordi programmatici e tecnico amministrativi, non sarebbero poste nelle condizioni di concludere accordi rilevanti sul piano internazionale, anche nelle materie di propria competenza esclusiva, senza la previa entrata in vigore di accordi internazionali statali.

Sembra, dunque, che la disciplina dettata con la legge 131/2003 individui il rapporto tra Stato e Regioni in ordine al «*treaty making power*» nei termini che si esemplificano di seguito:

- a) nelle materie di competenza esclusiva statale: competenza dello Stato;
- b) nelle materie di competenza esclusiva e concorrente regionale:
  - b1) accordi-quadro: competenza dello Stato;
  - b2) accordi attuativi: competenza della Regione;
  - b3) accordi programmatici e tecnico-amministrativi: competenza della Regione.

Nel caso di accordi aventi natura tecnico-amministrativa o programmatica le Regioni e le Province autonome sarebbero abilitate alla stipula senza la necessità della previa conclusione di accordi quadro stipulati dallo Stato, seppur avendo cura di osservare, beninteso, le disposizioni procedurali previste dalla stessa legge 131/2003.

Non sfugge, tuttavia, la poca rilevanza che assumono gli accordi tecnico-amministrativi i quali, in genere, presuppongono, in via di fatto se non in diritto, la previa conclusione di accordi più ampi. Gli accordi programmatici, per altro verso, difficilmente conterranno disposizioni cogenti; anzi, il più delle volte, si limiteranno a mere dichiarazioni di principio condivise.

Sembra opportuno, a questo punto, distinguere tra accordi internazionali «*self executing*» e accordi internazionali «*non self executing*», avvertendo che comunque di tali figure si dirà più puntualmente in un momento successivo.

Gli accordi «*self executing*» sono immediatamente applicabili in quanto non necessitano, al fine di spiegare effetti giuridici, di alcuna attività integrativo-attuativa di carattere sostanziale. Al contrario gli accordi «*non self executing*» non sono suscettibili di produrre immediatamente effetti giuridici, difettando di quei requisiti di chiarezza, precisione e incondizionatezza, che ne pregiudicano la applicabilità da parte dei soggetti a ciò deputati dall'ordinamento giuridico.

Si è visto che accordi internazionali, anche in materie di competenza regionale, possono essere stipulati dallo Stato, residuando alle Regioni ed alle Province autonome – a parte la stipula degli

accordi programmatici e tecnico-amministrativi – soltanto la possibilità di porre in essere accordi attuativi di precedenti accordi entrati in vigore.

In relazione a tale potere residuale, la distinzione tra accordi «*self executing*» ed «*accordi non self executing*» non rileva, ben potendosi verificare il caso in cui lo Stato concluda un accordo internazionale in una materia di competenza regionale e che questo accordo sia immediatamente applicabile.

La immediata applicabilità dell'accordo, dal punto di vista sostanziale ed impregiudicata la necessità che l'accordo medesimo venga trasformato in diritto interno tramite l'ordine di esecuzione, non osta, sotto questo profilo, a che le Regioni e le Province autonome possano concludere anch'esse, sulla medesima materia, accordi integrativi o attuativi di quello statale.

In altri termini il carattere «*self executing*» di un accordo internazionale non sembra dovere necessariamente pregiudicare la possibilità per le Regioni e le Province autonome di stipulare, nelle forme e nei casi previsti dal Legislatore statale, accordi internazionali di secondo livello.

Ma se un accordo internazionale «*self executing*» siglato dallo Stato in materie di competenza regionale potrebbe forse conciliarsi con la possibilità delle Regioni e delle Province autonome di porre in essere accordi attuativi, non lo stesso può dirsi se si pone l'attenzione sul versante delle competenze regionali interne all'ordinamento nazionale.

Ed in relazione a tale versante interno la suddetta distinzione, invece, ha una sua significativa pregnanza.

Ove, infatti, si ammetta che lo Stato possa concludere accordi internazionali «*self executing*» in materie di competenza regionale, esclusiva o concorrente, sarebbe precluso alle Regioni ed alle Province autonome di intervenire normativamente sul piano interno, per disciplinare la materia oggetto della convenzione, almeno per quelle parti che siano state disciplinate compiutamente dall'accordo stesso.

Con una funzione di tutela degli interessi regionali sembrano essere poste le disposizioni contenute nell'articolo 117 Costituzione, che prevede che «*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali*», e nell'articolo 6 della legge 131/2003 che stabilisce che «*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati*».

In ordine agli accordi internazionali «*self executing*» in materie riservate alla competenza regionale, lo Stato dovrebbe, dunque, salvaguardare il possibile esercizio da parte delle Regioni e delle Province autonome delle potestà loro costituzionalmente riconosciute, anche, eventualmente, associando le Regioni alle fasi negoziali dell'accordo.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali va subito fatto rilevare come vengano assimilate dalla legge 131/2003 le trattative agli atti finali, nel senso che entrambe tali attività, propedeutiche e conclusive, incontrano gli stessi limiti procedurali.

Ed infatti la legge prevede che:

- a) La Regione o Provincia autonoma deve dare comunicazione al Ministero degli affari esteri, delle trattative;
- b) La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli;
- c) agli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano é data pubblicità in base alla legislazione vigente.

Nel merito va sottolineato come il Ministero degli affari esteri possa indicare i principi e i criteri da seguire nella conduzione dei negoziati. Qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative.

Per il resto il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione.

Ciò che vale per le intese in ordine al potere concesso allo Stato di intervenire in ogni e qualsivoglia momento delle trattative e di incidere nel merito dell'intesa, vale anche per la sottoscrizione degli accordi.

Alla luce di quanto sopra visto può dirsi <sup>(27)</sup> che il sistema delineato dall'articolo 117 Costituzione e dalla normativa di attuazione contenuta nella legge n. 131/2003 segna sicuramente un passo in avanti a favore delle Regioni, rispetto alla situazione previgente, che si basava in gran parte su ricostruzioni giurisprudenziali della Corte costituzionale e sull'applicazione della Convenzione di Madrid.

Se fino ad oggi non si è potuto parlare, salvi i casi limitati degli atti promozionali, di una effettiva potestà contrattuale internazionale sostanzialmente riconducibile alle Regioni, con il nuovo assetto di poteri la situazione sembra effettivamente cambiata, per cui tale potestà, che prima era di carattere eccezionale, è oggi divenuta normale.

Anche a livello formale si registrano significative innovazioni. Nessun potere di firma alle Regioni idoneo ad impegnare lo Stato nel suo complesso, era previsto nella vigenza del passato sistema. Mentre con il nuovo assetto è la Regione che nelle proprie materie firma, pur con la tutela dello Stato, gli accordi internazionali che impegnano a livello internazionale lo Stato, il quale è dotato di quei poteri sostitutivi che appunto si giustificano in quanto è ad esso e soltanto ad esso che viene riconosciuta la soggettività piena di diritto internazionale.

Senza contare che ciò che era consentito soltanto alle Regioni transfrontaliere viene oggi consentito a tutte le Regioni italiane.

Esaminando ora le intese di cui all'articolo 117 Costituzione, vien da chiedersi se esse siano da considerare o meno «atti promozionali».

---

<sup>27</sup> **D'Atena**, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione. La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*. – **Pizzetti**, *Le nuove Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII Legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, ottobre 2001. – **Bilancia**, *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali*, gennaio 2002, [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it). – **Cannizzaro**, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, Il testo integrale dello scritto, destinato alla pubblicazione sulla Rivista di diritto internazionale, è reperibile sul sito [http://www.unimc.it/web\\_9900/prov\\_dip/internaz/Person/Cannizzaro/art117.rtf](http://www.unimc.it/web_9900/prov_dip/internaz/Person/Cannizzaro/art117.rtf). – **Bilancia**, *Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali?*, dicembre 2001, [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it). – **Pinelli**, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'articolo 117 Costituzione*, [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it). – **Groppi**, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di) *La Repubblica delle Autonomie*. – **Pizzetti**, *I nuovi elementi unificanti del sistema italiano: il posto della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, maggio 2002, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

In effetti la nuova Costituzione non parla di «*atti promozionali*», ma si limita a prevedere che le Regioni e le Province autonome possano concludere intese con articolazioni territoriali interne ad altri Stati <sup>(28)</sup>.

E' il comma 2 dell'articolo 6 della legge 131/2003 che ha ricondotto le intese nell'ambito delle «*attività promozionali*», stabilendo che tali intese devono essere dirette a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni.

Le intese sono state definite dal nostro Legislatore come atti che le Regioni possono stipulare con enti territoriali interni ad altri Stati. Così facendo la legge ha finito con il superare le perplessità che si erano manifestate nella vigenza del sistema precedente alla riforma, esplicitamente aderendo ad una interpretazione restrittiva.

Nel merito va ricordato come le Regioni e le Province autonome non possano esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possano assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione.

Va osservato che una siffatta precisazione non osta a che dalle intese sorga una responsabilità internazionale dello Stato: una cosa è infatti che l'intesa produca effetti giuridici sul piano internazionale, altra cosa è prevedere che gli eventuali obblighi ed oneri connessi all'esecuzione dell'intesa medesima debbano gravare sulle Regioni e sulle Province autonome che l'intesa stessa abbiano sottoscritto.

La stessa disposizione contenuta nell'articolo 6 della legge 131/2003 ha anche previsto che tali intese possono essere pure dirette a realizzare attività di rilievo internazionale.

Va osservato come con tale previsione il Legislatore abbia, in realtà, posto sullo stesso piano, in quanto oggetto di intese, un fine - quello dello sviluppo economico, sociale e culturale - ed un mezzo - quello delle attività di mero rilievo internazionale - ingenerando in tal modo confusione.

Non è chi non veda, infatti, che prima dell'entrata in vigore della legge n. 131/2003 le attività di rilievo internazionale e le «*attività promozionali*», di cui peraltro la nuova legge non parla come categorie autonome, non dovevano necessariamente costituire oggetto di una intesa ma, anzi, essendo per l'appunto «*attività*», erano semmai propedeutiche alla sottoscrizione dell'intesa stessa. Senza contare che le «*attività di rilievo internazionale*» costituivano una fattispecie a sé stante, un «*genus*» tipizzato prima dalla sentenza della Corte Costituzionale 179/1987 e poi recepito dal Legislatore statale.

Ma di questo si tratterà meglio nel paragrafo relativo appunto alle «*attività di rilievo internazionale*».

Per le intese che, lo si ribadisce, nella mente del Legislatore costituzionale, possono essere stipulate soltanto con articolazioni territoriali interne ad altro Stato, vigono i seguenti obblighi procedurali:

- a) La Regione o Provincia autonoma deve dare comunicazione alla Presidenza del Consiglio ed al Ministero degli affari esteri, dell'atto da sottoscrivere, prima della sua firma;
- b) In conseguenza della notifica di cui al punto a), si ha una sospensione di ogni attività per un periodo di trenta giorni;
- c) Decorso il termine di trenta giorni senza che siano sollevate obiezioni da parte del Ministero degli affari esteri o dei Ministeri competenti per materia, le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa;
- d) Se il Ministro degli affari esteri rappresenta alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e la Regione o la Provincia autonoma non si attiene alle osservazioni e richieste dello Stato, il

---

<sup>28</sup> **Pinelli**, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'articolo 117 Costituzione*, sembra ritenere che soltanto gli accordi stipulati dalle Regioni possano essere ricondotti nell'ambito del «*treaty making power*», mentre le intese avrebbero una diversa valenza.

Ministero, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, può chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione.

Si deve, infine, dar conto del fatto che nel caso delle intese, diversamente da quanto espressamente previsto per gli accordi, non è disciplinata dal legislatore la fase delle attività propedeutiche e preliminari.

In altri termini, se è previsto per il caso degli accordi che la Regione comunichi ai competenti organi statali l'avvio delle trattative, una analoga disposizione non è contemplata per il caso delle intese.

La omissione in cui è incorso il legislatore pone il problema dell'eventuale coordinamento tra la legge 131/2003 e il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994 recante *«Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome»*, il quale prevede, invece all'articolo 1 che *«l'esercizio delle attività promozionali è subordinato all'intesa governativa richiesta dall'articolo 4, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»*.

Ma tale coordinamento presuppone che le intese di cui alla legge 131/2003 siano da inquadrare nell'ambito appunto delle *«attività promozionali»* delle Regioni.

Da questo punto di vista, e ammettendosi che la definizione di *«attività promozionali»* data dall'articolo 1 del citato decreto del 1994 abbia molti punti di contatto e di sovrapposizione con i contenuti delle intese di cui all'articolo 6 della legge 131/2003, sembrerebbe potersi concludere che le due norme – quella appunto contenuta all'articolo 1 del decreto del 1994 e l'altra contenuta nell'articolo 6, comma 2 della legge 131/2003 – siano destinate a completarsi tra di loro.

Sicché l'esercizio da parte regionale di *«attività promozionali»* potrebbe svilupparsi soltanto nel pieno rispetto delle procedure stabilite all'articolo 1 del decreto del 1994, mentre la conclusione degli *«atti promozionali»* coincidenti con le intese internazionali, sarebbe disciplinata dall'articolo 6, comma 2 della legge 131/2003.

Un ultimo aspetto è quello concernente i poteri di firma. Questi ultimi non vengono conferiti per la sottoscrizione regionale delle intese, ma invece sono dati alle Regioni nel caso di sottoscrizione degli accordi.

Si potrebbe ritenere che una tale differenza porti come conseguenza che le intese non possano determinare l'insorgere di alcuna responsabilità internazionale dello Stato in dipendenza appunto della loro sottoscrizione ad opera delle Regioni.

Ma, a ben vedere, dal punto di vista strettamente internazionale, la firma non è richiesta come elemento essenziale per la esistenza del negozio.

Ed infatti l'articolo 7 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 stabilisce che una persona è considerata rappresentante di uno Stato per l'adozione o l'autenticazione del testo di un trattato anche *«se risulta dalla pratica degli Stati interessati o da altre circostanze che essi avevano l'intenzione di considerare quella persona come rappresentante dello Stato a quei fini e di non richiedere la presentazione dei pieni poteri»*.

Tale disposizione va letta, peraltro, in combinato disposto con l'articolo 46 del trattato stesso, il quale prevede che se il *«consenso di uno Stato a vincolarsi a un trattato sia stato espresso in violazione di una disposizione del suo diritto interno riguardante la competenza a concludere trattati non può essere invocato dallo Stato in questione come viziante il suo consenso, a meno che questa violazione non sia stata manifesta e non riguardi una norma del suo diritto interno di importanza fondamentale. Una violazione è manifesta se essa è obiettivamente evidente per qualsiasi Stato che si comporti in materia secondo la pratica abituale e in buona fede»*.

Sicché può ritenersi che, nel quadro delle disposizioni costituzionali regolanti la materia della potestà internazionale regionale e con l'osservanza delle norme contenute nella legge 131/2003, le Regioni possano stipulare intese che abbiano la conseguenza di impegnare a livello internazionale la responsabilità dello Stato, anche in mancanza del conferimento dei poteri di firma.

Del resto le cautele, individuate dal Legislatore statale, che accompagnano le fasi della predisposizione delle intese stesse e la previsione del controllo preventivo statale sulle stesse mal si concilierebbero con il riconoscimento di un effetto limitato delle stesse intese sul piano internazionale.

### **10) Segue: le attività non implicanti l'insorgere di responsabilità internazionali dello Stato. La materia dei «rapporti internazionali» delle Regioni: le attività e gli atti di rilievo internazionale prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione**

La Corte Costituzionale, anche per la posizione univocamente assunta dalla Dottrina sull'argomento, a partire dalla fine degli anni ottanta, attribuisce alle Regioni quelle competenze generalmente definite di *rilievo internazionale*.

Queste ultime riguardano, in particolare, attività «*destinate a soddisfare esigenze di carattere locale ma implicanti un'attività di relazione tra la Regione e soggetti o organismi esteri, senza tuttavia mettere in gioco il c.d. potere estero dello Stato*»<sup>(29)</sup>.

Tali attività si esplicano, di regola, attraverso la partecipazione a convegni all'estero, scambi di visite e attività e iniziative di studio o di informazione o comunque preordinate a contatti con le comunità di connazionali all'estero<sup>(30)</sup> che non vengono in pratica fatte rientrare in quelle «*attività promozionali*» indicate *stricto sensu* cui si accennava più sopra, e che costituiscono oggetto della materia del «*treaty making power*».

Le attività di rilievo internazionale non rientrano letteralmente né nelle «*attività promozionali*», né possono essere ricomprese nell'ambito della materia del potere estero statale.

Già prima dell'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994 recante «*Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle provincie autonome*», secondo una autorevole interpretazione dottrina<sup>(31)</sup> non pareva «*proponibile al riguardo la tesi estrema della riserva statale in materia che potrebbe essere argomentata sulla base del silenzio o della laconicità dell'art. 4 d.p.r. 616/77*».

*Più plausibile sarebbe far rientrare anche queste attività nella competenza regionale, beninteso assoggettandole alla previa intesa con gli organi governativi. Ciò in quanto, se non altro, perché la Regione era facoltata a porre in essere queste attività già prima del D.P.R. n° 616 sulla base di una serie di circolari ministeriali, che, pur nella loro contraddittorietà, sembrano utilmente assecondare una emergente tendenza al riconoscimento della competenza regionale*»<sup>(32)</sup>.

Una prima definizione di tale categoria, come si è accennato più sopra, è dovuta alla Corte Costituzionale.

Con sentenza n. 179 del 22 maggio 1987 Essa accoglie in concreto la costruzione giuridica di quella Dottrina che già in precedenza aveva postulato l'esigenza di riconoscere in capo alle Regioni non soltanto i poteri che, ai sensi dell'art. 4 del DPR 616/77, sono collegati all'esercizio di «*attività promozionali*», ma anche tutto quel complesso di azioni costituenti «*attività di mero rilievo internazionale*».

In concreto la Corte ritiene queste attività come un *minus* rispetto a quelle *promozionali* sicché essendo ammesse queste ultime a maggior ragione devono ritenersi consentite le prime.

---

<sup>29</sup> Caretti, *op. cit.*, pag. 364.

<sup>30</sup> Circolare ministeriale 1980/80.

<sup>31</sup> Condorelli, *op. cit.*, pag. 86. Si veda anche Caretti, Nota a sentenza della Corte costituzionale n. 472 del 24 novembre 1992, *Le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni tra previa intesa e previo assenso governativo*, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 4304 e ss. – Caretti, nota a sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 29 aprile 1993, *Verso un superamento delle distribuzioni tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale cooperazione*, in *Giur. Cost.* 1993, p. 1395 e ss.

<sup>32</sup> Contra: Circolare 1/4/78 della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ma vedasi la sent. Corte Cost.le n. 179 1987.

La casistica delle fattispecie che possono essere fatte rientrare in questa categoria, comprende attività di vario contenuto: dalla partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, all'attuazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte, alla realizzazione di scambi di informazioni utili ovvero all'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse.

Si tratta, come si vede, di attività le più diverse che vanno valutate di volta in volta al fine di accertare che esse non siano suscettibili di determinare «*un pericolo di pregiudizio agli interessi del Paese*».

Quanto sin qui riportato ha permesso, infine, di risolvere il problema dell'ammissibilità per il nostro ordinamento che rappresentanti regionali partecipino a manifestazioni internazionali.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 737 del 20 giugno 1988 ha correttamente risolto la questione stabilendo che il canone valutativo appena visto, in base al quale dovrebbe essere giudicata l'attività della Regione è necessario e sufficiente a determinare se un comportamento di una Regione, possa essere considerato rientrante nella categoria delle attività di rilievo internazionale.

Nella nozione di *attività di rilievo internazionale* vanno ricompresi anche gli *atti di rilievo internazionale* e cioè quegli accordi comunque connessi all'esercizio delle predette attività.

Va, infatti, al riguardo ricordato che le attività di rilievo internazionale sono spesso precedute o si concludono con dichiarazioni d'intenti o intese tra Regioni appartenenti a Stati diversi. Tali protocolli regionali d'intesa e tali dichiarazioni d'intenti sono accordi che si caratterizzano per il fatto di non comportare impegni giuridici in grado di far insorgere una responsabilità internazionale per lo Stato.

Non appare revocabile in dubbio che laddove una Regione ponga in essere relazioni, partecipi ad incontri e svolga attività, e quindi sottoscriva anche intese in tal senso, che siano preordinate all'adozione di norme interne all'ordinamento regionale, avrà realizzato azioni non giuridicamente coinvolgenti la responsabilità dello Stato.

Sicché bene ha fatto la Corte Costituzionale a ribadire, nella sentenza n. 739 del 20 giugno 1988, che i protocolli di amicizia sono da considerare atti di mero rilievo internazionale e non veri e propri accordi internazionali tali da rendere responsabile lo Stato italiano per il caso di inadempimento della Regione interessata.

E' comunque da sottolineare che, pur non potendosi riconoscere agli atti di rilievo internazionale delle Regioni l'idoneità a vincolare lo Stato per le intese raggiunte a livello locale, sarebbe un errore inferire una completa estraneità di siffatti accordi dal novero degli atti convenzionali produttivi di effetti giuridici.

In altri termini l'atto di rilievo internazionale non produce l'effetto giuridico di far sorgere un obbligo di diritto internazionale in capo allo Stato, ma al contempo genera l'effetto giuridico dell'applicazione del principio di reciprocità.

Così ad esempio allorquando le intese di rilievo internazionale «*riguardino prestazioni corrispettive, è chiaro che l'inadempimento nell'esercizio delle proprie competenze da parte di uno degli organismi locali legati dall'intesa può essere sanzionato dagli altri tenendo il medesimo atteggiamento, di modo che non può dirsi che l'intesa sia assolutamente priva di influenza sui comportamenti degli interessati*»<sup>(33)</sup>.

Una razionalizzazione normativa delle «*attività di rilievo internazionale*» è stata effettuata con il Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994, recante «*Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome*».

Il citato Decreto ha distinto tra:

---

<sup>33</sup> **Azzena**, *Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra Regioni a Statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri*, in Quaderno A.R.S. n° 20, atti del Convegno di Palermo del 6/7 maggio 1983 su «*La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*», 1984.

- a) «attività promozionali» all'estero (attività tese a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni) subordinate ad una previa intesa governativa;
- b) attività di mero rilievo internazionale non soggette ad alcuna formalità concernenti: studio e informazione su problemi vari; scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa; partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione interregionale transfrontaliera;
- c) attività di mero rilievo internazionale soggette a previa comunicazione e silenzio assenso, concernenti: visite di cortesia nell'area extraeuropea, gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini dell'informazione sulle normazioni delle rispettive Regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine;
- d) gli accordi, i protocolli, le intese o atti simili da sottoscrivere in relazione alle attività di mero rilievo internazionale soggette a previa comunicazione, soggetti anch'essi a previa comunicazione e silenzio assenso.

Come si è visto esistono attività di rilievo internazionale, accordi, intese ed atti simili che sono soggetti a previa comunicazione e silenzio assenso, mentre per le «attività promozionali» si è previsto l'obbligo della «previa intesa».

Secondo la sentenza 472/1992 della Corte Costituzionale 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)». Aggiunge la Corte che «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 - aldilà 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)».

Circa i tempi entro i quali la Regione dovrebbe effettuare la comunicazione, sempre la stessa sentenza precisa che «la richiesta di assenso da parte della Regione (deve essere) 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».

Un tema che è stato affrontato è quello di stabilire se le attività prodromiche alla stipula di atti di rilievo internazionale (intese, protocolli, dichiarazioni d'intenti) costituiscano un «genus» a parte. A proposito di tali atti sorge il problema di stabilire se valga anche per essi l'obbligo del previo assenso o se costituiscano una tipologia a parte per la quale il predetto obbligo non debba trovare applicazione.

Sembra a tal proposito non potersi condividere l'opinione di chi <sup>(34)</sup> vede aprirsi la strada verso «*la configurazione di un quartum genus di attività di rilievo internazionale delle regioni ..... che presuppongono contatti con soggetti esteri e possono essere dirette o a configurare sviluppi coerenti dell'azione regionale (e in questo caso comunque soggetti al potere decisionale degli organi regionali) ovvero dell'azione - anche internazionale - degli organi dello Stato (e in questo caso soggetti alla potestà decisionale di questi ultimi)*».

Soltanto per questo *quartum genus*, comprendente attività aventi natura istruttoria, preparatoria rispetto a decisioni da assumersi sul piano interno da parte delle Regioni avrebbe senso «*parlare di necessario previo assenso del Governo o, in ogni caso, di altre regole procedurali a garanzia della necessaria unitarietà dell'attività dello Stato sul piano internazionale*».

Sembra, però, che una siffatta ricostruzione non sia giustificabile in quanto la distinzione tra le attività *istruttorie* e *preparatorie* da un lato e la sottoscrizione di un'intesa dall'altro non poggia su alcun dato normativo certo né risponde ad alcuna esigenza logica, né alla fin fine, pratica.

In nessuna disposizione di legge, infatti, si fa esplicito riferimento a tale tipologia di atti (preparatori) per cui non si comprende come, alla luce del vigente sistema normativo, si possa operare una distinzione giuridica di tal fatta.

Né, pur ammettendosi in ipotesi la distinzione nell'ambito delle sopra viste categorie, si comprende per quale motivo dovrebbero soltanto gli atti preparatori essere sottoposti al necessario controllo preventivo statale.

E peraltro dal punto di vista pratico non bisogna perdere di vista l'esigenza che lo Stato venga messo nelle condizioni di conoscere in quale direzione le ventidue realtà regionali (e delle Province Autonome) si muovono in relazione alle attività di rilievo internazionale che intendono svolgere.

Vien da chiedersi, alla luce della legge 131/2003, se le uniche attività di mero rilievo internazionale, consentite alle Regioni ed alle Province autonome, siano quelle che presuppongano la stipula di intese con enti territoriali di altri Stati e quindi se attività di rilievo internazionale non possano essere realizzate dalle Regioni e dalle Province autonome quando esse non siano previste da intese previamente siglate e soprattutto non possano essere realizzate con altri Stati. Ciò in quanto, secondo la legge 131/2003, le intese possono essere definite soltanto con articolazioni territoriali interne a Stati.

Se questo appare il tenore letterale della norma di legge, deve comunque sottolinearsi come esso confligga decisamente sia con la prassi sviluppatasi nella vigenza del precedente assetto costituzionale, sia con le pronunce che la Corte costituzionale ha adottato fin dalla fine degli anni settanta e che hanno configurato, delineandolo sempre con maggiore chiarezza, il potere estero delle Regioni, dando contenuto alle nozioni di «*attività promozionali*» e di attività di rilievo internazionale. Del resto, a ben vedere, la legge 131/2003, in realtà, non si occupa delle attività di rilievo internazionale, che devono ancora ritenersi disciplinate dal decreto del 1994.

Un altro punto da approfondire riguarda le attività internazionali poste in essere dai Consigli regionali.

Una circolare del Consiglio dei Ministri del 16/2/84 n°1132 aveva «*legittimato* <sup>(35)</sup> *il libero svolgimento da parte dei membri dei Consigli regionali, siccome organi di autonomia funzionale e contabile, dell'attività di informazione e di studio, ivi comprese le visite alle comunità di connazionali all'estero*».

Anche per lo svolgimento di queste attività deve ritenersi non possa venir meno l'obbligo di intesa col Governo centrale. Non é, infatti, condivisibile l'opinione di chi <sup>(36)</sup> criticamente nota che esiste «*una divaricazione fra le attività consentite ai membri dei Consigli regionali e quelle effettuabili*

---

<sup>34</sup> **Caretti**, *Un'altra tappa verso la difficile definizione di un nuovo modello di esercizio del potere estero dello Stato*, in Giur. Cost. 10/87 settembre-ottobre 1987 parte prima, pagg. 3044-3045.

<sup>35</sup> **Gizzi**, *Relazione al Convegno di Genova 1988 su Regioni e Comunità europee (inedito)*.

<sup>36</sup> **Gizzi**, *Relazione al Convegno di Genova 1988 su Regioni e Comunità europee (inedito)*.

*dai componenti le Giunte e dai loro presidenti, sottoposte al placet governativo, nonostante che siano questi ultimi, a termine di Costituzione, ad avere la rappresentanza della Regione».*

La «ratio» che sta alla base dell'intesa o comunque dell'avviso al Governo centrale non può che valere per qualsiasi tipo di attività regionale all'estero, a prescindere dal soggetto regionale che ponga in essere concretamente il comportamento di rilievo internazionale.

Sul punto è decisiva, peraltro, la già citata sentenza della Corte costituzionale 179/1987 la quale ha riaffermato che il potere di rappresentanza organica regionale sul piano internazionale può spettare agli uffici a cui per legge o per volontà degli organi interni è conferito (anche i membri e i presidenti dei Consigli quindi), i quali sono così legittimati a svolgere una determinata attività con soggetti di ordinamenti stranieri, ma, deve ritenersi, sempre nell'ambito delle condizioni fissate a livello statale.

Nella stessa direzione si pone il Decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994, il quale, sia all'articolo 1, comma 11, sia all'articolo 2, comma 3, prevede la possibilità di svolgimento di «attività promozionali» e di attività di rilievo internazionale, da parte dei Consigli regionali. Per le «attività promozionali» il decreto sopra citato prevede che le relative spese non possano gravare sui bilanci interni ma che, al contrario, debbano essere previste nei bilanci della Regione; ciò, probabilmente per specificare che si tratta di attività che coinvolgono la Regione nel suo complesso che possono condurre alla stipula di atti idonei ad impegnare la responsabilità dello Stato e anche per garantire un controllo sui costi relativi al loro svolgimento.

Per le attività di rilievo internazionale, che potevano latamente essere connesse al funzionamento interno dei Consigli ed all'autonomia conoscitiva delle stesse assemblee, invece, è previsto che le relative spese possano essere imputate ai bilanci interni.

Sorge oggi l'interrogativo se, in disparte ogni considerazione sulle attività di rilievo internazionale, per le quali il quadro di riferimento sembra doversi ritenere immutato, i Consigli regionali siano facultati a svolgere «attività promozionali» e negoziali con enti analoghi di Stati o loro articolazioni territoriali interne.

In realtà, se la conclusione da parte dei Presidenti dei Consigli regionali di accordi internazionali ed intese promozionali sembra doversi ritenere escluso, in quanto atti questi ultimi che, per costante prassi, sono da ricondurre alla competenza degli Esecutivi i cui Presidenti sono rappresentanti dell'Ente Regione, nessuna considerazione giuridica sembra potersi opporre allo svolgimento da parte dei Consigli regionali delle «attività» promozionali.

A questo punto occorrono brevi cenni sulla materia dei rapporti internazionali delle Regioni; una materia che ha costituito oggetto di disciplina legislativa in maniera, tutto sommato episodica, da parte degli organi legislativi delle Regioni italiane.

Una sola Regione – la Emilia Romagna – ha approvato una legge organica di settore, la legge regionale n. 6 del 24 marzo 2004, con la quale, invero, ha ricondotto, in maniera poco condivisibile, nell'ambito della categoria delle attività di rilievo internazionale le nozioni di «attività promozionali» e di cooperazione allo sviluppo.

Molte Regioni hanno, invece, provveduto a disciplinare la materia della cooperazione internazionale, soprattutto sotto il profilo degli aiuti ai Paesi in via di sviluppo o colpiti da calamità.

Occorre, infine, ricordare che attività di rilievo internazionale sono anche svolte da Comuni, Province e città metropolitane.

Una delle modalità di svolgimento di attività di rilievo internazionale finora seguite da tali enti è stata quella del gemellaggio.

Soffermandoci sul quadro normativo più recente, va ricordato come con Decisione del Consiglio della Comunità europea del 26 gennaio 2004, che istituisce un programma d'azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva (partecipazione civica), la Comunità europea abbia varato un programma di finanziamento anche con l'obiettivo di «intensificare i rapporti e gli scambi tra cittadini dei paesi che partecipano al programma, segnatamente mediante i gemellaggi

*di città» nel periodo 1 gennaio 2004/31 dicembre 2006. Il programma intende sviluppare «azioni a favore dei gemellaggi fra città avviati dalle amministrazioni comunali, dagli enti e dagli organismi locali e regionali, dalle amministrazioni locali e regionali e dalle loro organizzazioni».*

Alcune Regioni italiane hanno adottato leggi volte a disciplinare lo sviluppo di attività di rilievo internazionale da parte degli enti locali.

Quasi tutte le Regioni italiane hanno varato leggi volte a favorire i gemellaggi tra enti locali italiani e comuni e province di altri Stati.

Da ultimo si deve ricordare che il comma 7 dell'articolo 6 della legge 131/2003 ha stabilito che «*i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ... ogni iniziativa».*

## **11) Segue: la cooperazione interregionale nel quadro della disciplina comunitaria**

La cooperazione transfrontaliera costituisce, insieme ai gemellaggi ed al partenariato una forma di collaborazione interregionale, di una collaborazione, in altri termini, tra Regioni appartenenti a Stati diversi.

Il gemellaggio nasce dall'esigenza di creare un rapporto continuativo tra diversi enti per uno scambio permanente di esperienze sul piano culturale, sociale, economico e tecnico-amministrativo. Esso sorge dalla stipula di un accordo.

Il partenariato rappresenta una modalità di cooperazione a progetto.

Sebbene nei trattati comunitari non risulti il termine «*cooperazione transfrontaliera*», a partire dagli anni settanta si è sviluppata una certa propensione da parte degli organi comunitari a favorire ipotesi di attivazione di programmi interregionali.

A tal proposito appare opportuno ricordare la risoluzione del Parlamento europeo del 1976 con la quale si esortava la Commissione a proporre al Consiglio un regolamento sull'istituzione di consorzi regionali transfrontalieri.

Dopo un periodo contrassegnato da una forma di disinteresse rispetto a tale tematica da parte della Commissione europea, è con l'adozione, nel 1986, dell'Atto unico, che si risveglia l'interesse comunitario per la cooperazione transfrontaliera.

Viene, infatti, introdotto nel trattato Ce il principio della coesione economica e sociale e, nel 1988, viene realizzata la prima grande riforma dei Fondi strutturali con l'adozione di cinque regolamenti.

Solo con il lancio di due iniziative comunitarie (<sup>37</sup>) nel 1990, Interreg e Regen, la Commissione ha delineato in modo più preciso la sua posizione sull'argomento. Lo scopo di tali iniziative era, rispettivamente, la preparazione delle Regioni di frontiera ad un'Europa senza confini ed il completamento delle reti transeuropee di trasporto e di distribuzione dell'energia nelle Regioni europee in ritardo di sviluppo.

I due campi di intervento sono stati oggetto, a partire dal 1994, di un'unica iniziativa, denominata Interreg.

Fin dall'adozione dell'Atto unico europeo è sembrato chiaro che l'obiettivo primario dell'integrazione politica ed economica della Comunità europea si sarebbe potuto raggiungere soltanto dando il dovuto riconoscimento alla dimensione regionale.

Si è, dunque, puntato a forme di collaborazione interistituzionale tra Regioni e Comunità europea da un lato e a forme di cooperazione interregionale in settori di particolare rilievo e nei quali l'associazione tra regioni appartenenti a Stati diversi avrebbe potuto rappresentare effettivamente un valore aggiunto.

---

<sup>37</sup> Le Iniziative comunitarie sono strumenti specifici mirati alla soluzione di problemi di particolare rilievo, individuati dalla Comunità nell'ambito delle politiche strutturali comunitarie. Il sostegno ai programmi di intervento che possano contribuire alla soluzione di tali problemi, è proposto dalla Commissione di propria iniziativa agli Stati membri.

Si è già accennato al fatto che a partire dal 1994 i settori dei trasporti e dell'energia, originariamente oggetto di due programmi comunitari – Interreg e Regen – sono stati unificati nel programma Interreg II.

Quest'ultimo programma ha affrontato anche altre due tematiche: quella della prevenzione dai rischi di inondazione e siccità e quello dello sviluppo coordinato di due aree economiche di interesse comunitario strategico: l'Europa centrale ed il Mediterraneo.

La cooperazione interregionale è stata, nel periodo 1994/1999, oggetto di particolare attenzione da parte della Comunità europea, non soltanto con il programma Interreg, ma anche con gli altri programmi di iniziativa comunitari e con i progetti pilota e le azioni innovatrici, ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento comunitario n. 2083/1993.

Interreg II ha avuto come oggetto misure riguardanti l'istruzione, la formazione, gli scambi culturali, la sanità, la comunicazione, la programmazione dei territori e le reti transeuropee, senza contare la particolare attenzione prestata nei confronti delle piccole e medie imprese (PMI).

L'articolo 20 del Regolamento generale 1260/1999 del Consiglio – con il quale è stato avviato un nuovo periodo di riprogrammazione dei fondi strutturali comunitari – prevedeva il varo di un programma di iniziativa comunitaria con l'obiettivo di rafforzare la coesione economico-sociale della Unione europea, evitando che i confini nazionali potessero costituire un ostacolo allo sviluppo equilibrato ed all'integrazione del territorio europeo.

E' stato osservato <sup>(38)</sup> che «la sfida diventa ancora più impegnativa nella prospettiva dell'ampliamento dell'UE, che determinerà un aumento delle frontiere interne UE e uno spostamento progressivo verso Est delle frontiere esterne dell'Unione».

E questa sfida è stata raccolta, almeno in parte, dalla Comunità europea con il programma Interreg III.

Quattro sono gli aspetti principalmente curati dal programma Interreg III:

- attenzione alle frontiere esterne della Comunità in vista del già citato ampliamento;
- attenzione alla cooperazione interregionale sotto i seguenti profili:
  - o cooperazione riguardante le Regioni ultraperiferiche;
  - o cooperazione concernente le Regioni insulari;
  - o cooperazione riguardante le Regioni dei Balcani al fine di agevolare il processo di pace di quell'area.
- Inclusione tra le regioni transfrontaliere anche delle regioni confinanti per via del Mare;
- Integrazione tra Interreg e gli strumenti di politica estera della UE, per la cooperazione allo sviluppo con Paesi esterni alla Unione europea (Meda, Ispa, Phare, Tacis, Sapard e Fes) <sup>(39)</sup>.

E' rilevante, a questo punto, ricordare quanto contenuto nell'articolo 4 del Decreto del Presidente della Repubblica del 1994, già più volte richiamato. La citata disposizione prevede che le Regioni possano sviluppare le relazioni ritenute necessarie ed opportune e svolgere all'estero le «attività preparatorie, di informazione e documentazione, in attuazione della politica comunitaria determinata dallo Stato» senza alcun onere di previa comunicazione ed intesa.

Tra le finalità in previsione delle quali viene reso possibile alle Regioni di sviluppare rapporti di carattere sovraregionale rientrano, per quanto qui interessa:

- la cooperazione regionale nella elaborazione ed attuazione di misure di sviluppo interessanti le singole Regioni e Province autonome;

---

<sup>38</sup> Fadda – Montemurro, *Fondi Ue e sviluppo locale*, Il Sole 24 Ore, 2001, p. 220.

<sup>39</sup> Meda è un programma che prevede misure di accompagnamento finanziario e tecnico a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali ai paesi terzi del Mediterraneo, nel quadro del partenariato euromediterraneo ed in vista della piena attuazione della Zona di libero scambio che sarà completata nel 2010. Ispa è un programma di aiuti finanziari per preparare l'adesione dei Paesi dell'Europa centro orientale candidati ad entrare nel consesso comunitario, con riferimento, in particolare, all'ambiente ed ai trasporti. Tacis è un programma a favore dei nuovi Stati indipendenti (ex Urss) e della Mongolia per promuovere lo sviluppo di relazioni economico-politiche con la UE. Sapard è un programma di aiuti all'agricoltura ed allo sviluppo rurale dei paesi candidati dell'Europa centro orientale per il periodo di accompagnamento all'adesione. Fes è lo strumento principale degli aiuti comunitari alla cooperazione allo sviluppo degli Stati ACP nonché dei paesi e territori d'oltremare.

- la predisposizione di programmi interregionali comunitari con Paesi extracomunitari.

L'importanza della iniziativa comunitaria Interreg risiede, dunque, nel fatto che la Comunità europea ha ritenuto e ritiene tuttora che *«la cooperazione interregionale integri le attività nell'ambito della cooperazione completando quella realizzata dai programmi transnazionali e transfrontalieri. Essa consente a regioni non contigue di entrare in contatto e di stabilire relazioni, realizzando quindi scambi di esperienze e reti che contribuiranno allo sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'Unione europea e di paesi terzi»*.

Una precisazione contenuta nella Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 7 maggio 2001 'Cooperazione Interregionale' Sezione C dell'iniziativa comunitaria Interreg III - Comunicazione della Commissione C(2001) 1188 def. (2001/C 141/02) -, chiarisce l'importanza riconosciuta alle Regioni da parte della Comunità europea.

Al punto 27 della Comunicazione è stabilito, infatti, che *«I partner delle operazioni quadro regionali devono essere autorità regionali o enti regionali equivalenti»*.

E successivamente la stessa comunicazione precisa che *«I partner di singoli progetti di cooperazione, delle reti e dei progetti finanziati nell'ambito di un'operazione quadro regionale devono essere autorità pubbliche o enti equivalenti autorizzati a gestire, dal punto di vista amministrativo e finanziario, fondi pubblici. Si citano ad esempio le autorità regionali, comunali (in particolare per la tematica dello sviluppo urbano) o le agenzie di sviluppo regionale competenti per la gestione di fondi pubblici. Ai progetti finanziati nell'ambito di un'operazione quadro regionale possono partecipare anche partner privati qualora l'autorità pubblica interessata fornisca le necessarie garanzie ai fini della corretta gestione dei fondi pubblici»*.

Tuttavia non può essere sottaciuto che non si tratta di un riconoscimento giuridico di una capacità internazionale delle Regioni da parte della Unione europea.

La verità, che è stata ben messa in luce, è che i rapporti estrinsecantesi sia nella partecipazione regionale alla definizione dei Quadri comunitari di sostegno e dei programmi comunitari per la utilizzazione delle risorse comunitarie, incluso il far parte dei Comitati di Sorveglianza, sia nella cooperazione interregionale sviluppata sotto l'egida comunitaria, sono *«normalmente tessuti per stabilire partnership strategiche da "utilizzare" poi per progetti europei da far cofinanziare dalla Commissione europea»* <sup>(40)</sup>.

Ed è per questo motivo che si trascura volutamente di trattare, in questo lavoro, il tema del partenariato tra Regioni e Comunità europea in vista della programmazione del finanziamento e della spesa concernente i Fondi strutturali. Non si ritiene, infatti, che le attività connesse all'esercizio di tale importante funzione attengano alla materia internazionale-regionale, dovendo piuttosto essere ricondotte all'alveo della gestione congiunta di processi di coamministrazione <sup>(41)</sup>.

## **12) Il diniego statale allo svolgimento del potere estero regionale, l'interesse nazionale, il potere di indirizzo e coordinamento ed il principio di sussidiarietà**

Si è visto nei paragrafi precedenti che la Regione o Provincia autonoma può svolgere le seguenti attività:

- a) attività implicanti l'insorgere di responsabilità internazionali dello Stato:
  - 1) attività negoziali e stipula di accordi con Stati;
  - 2) *«attività promozionali»* e stipula di intese con enti omologhi;
- b) attività non implicanti l'insorgere di responsabilità internazionali dello Stato:
  - 1) attività di rilievo internazionale e stipula di protocolli;

<sup>40</sup> **Bocci**, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, op. cit.

<sup>41</sup> Si veda **Franchini**, *Amministrazione italiana e Amministrazione comunitaria*, Cedam, 1992.

## 2) attività di cooperazione interregionale comunitaria.

Per le attività di cui alla lettera a1) va ricordato che la facoltà riconosciuta alle Regioni e Province autonome di avviare le trattative, previa comunicazione al Ministero degli affari esteri, va letta in combinato disposto con la previsione secondo la quale il Ministro può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata, questioni di opportunità derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione.

Il che fa comprendere come, in realtà, non si tratti soltanto di una comunicazione ma della necessità di raggiungere anche in questa fase di avvio una vera e propria intesa con lo Stato.

Ma v'è di più. Tale intesa non è detto che valga per sempre. Essa può ben venir meno nel caso in cui sopravvengano fatti nuovi sul piano internazionale o anche soltanto interno (es. mutamento della politica estera dello Stato), durante i negoziati.

E' importante far rilevare come in questa fase le valutazioni che lo Stato può esprimere sono valutazioni di merito.

Un dato importante è rappresentato dal fatto che il diniego sull'avvio o la prosecuzione di trattative deve essere motivato, ancorché sul piano della opportunità.

Oltre a siffatto potere di interdizione, il Governo statale mantiene un potere di indirizzo e di controllo di legittimità e di merito sull'accordo.

Il potere di indirizzo si sostanzia nella possibilità concessa allo Stato di indicare i principi e i criteri da seguire nella conduzione dei negoziati.

Per le attività di cui alla lettera a2) occorre distinguere due fasi: quella dell'avvio delle trattative e quella della conclusione del negoziato.

In ordine alla disciplina della prima fase, mancando una regolamentazione nella legge 131/2003, si è detto più sopra che sembra giustificato ricorrere alla normativa contenuta nel decreto del 1994 e, soprattutto, alla decisione assunta sulla questione dalla Corte costituzionale con la sentenza 13/2003. Pertanto sarà sempre necessario raggiungere la previa intesa con lo Stato. Una previa intesa che non può perfezionarsi con il silenzio assenso. L'eventuale diniego deve, comunque, essere motivato.

A tal proposito val la pena di richiamare la sentenza della Corte costituzionale 204/1993 che ha riconosciuto sussistere in capo allo Stato un *«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»*.

Per quanto concerne la fase della conclusione negoziale la legge 131/2003 prevede un ulteriore onere di notifica a carico delle Regioni della bozza di atto da sottoscrivere.

Esiste una forma di silenzio-assenso per il caso in cui lo Stato non obietti alcunché.

Anche per gli atti promozionali lo Stato mantiene un potere di indirizzo e controllo; quest'ultimo, diversamente da quanto previsto per gli accordi, è *«soltanto»* di merito.

In ordine alle attività sub b1) le Regioni hanno un obbligo di previa comunicazione. Esiste il silenzio assenso e l'obbligo di motivazione dell'eventuale diniego da parte dello Stato. Per le attività sub b2) il decreto presidenziale del 1994 non prevede alcuna formalità.

Alla luce di quanto precede si pone il seguente interrogativo: entro che limiti può concretamente estrinsecarsi la possibilità per la Regione o Provincia autonoma di sollevare conflitto di attribuzione nel caso in cui si ritenga che la sostanziale mancata autorizzazione dello Stato a svolgere trattative ed a concludere accordi o intese leda il riparto di competenze costituzionalmente garantito?

A ben vedere la soluzione di questo quesito, che riguarda essenzialmente il livello di discrezionalità da riconoscere allo Stato per l'eventuale diniego, risulta fortemente connessa con la verifica circa l'attuale vigenza del limite dell'interesse nazionale e dell'ammissibilità di una funzione di indirizzo e coordinamento statale sull'attività regionale.

Già nella vigenza del precedente sistema costituzionale si è posto il problema di verificare se il diniego statale allo svolgimento di «attività promozionali» e di rilievo internazionale incontrasse o meno limiti. Lo stesso tema non si è potuto sviluppare in ordine alla stipula di accordi con Stati, non essendo prevista la norma di cui all'ultimo comma dell'articolo 117 Costituzione e non esistendo ancora la legge 131/2003.

Si era osservato, a proposito delle attività regionali promozionali e di rilievo internazionale che esse potevano costituire oggetto di valutazione sotto due punti di vista: quello del loro contenuto intrinseco e quello del soggetto internazionale con il quale la Regione italiana venisse in contatto.

Riguardo al primo aspetto la Corte Costituzionale aveva ammesso (sent. 179/87) le attività estere delle regioni a condizione che, soddisfatte le esigenze dell'intesa e dell'indirizzo e coordinamento, avessero come oggetto materie di competenza regionale non collegate a situazioni concernenti l'intero territorio nazionale e pertanto non suscettibili di frazionamento.

Era da ritenere che in presenza di tali condizioni una determinata attività regionale rientrasse «*tout court*» nell'ambito delle categorie di atti promozionali o di rilievo internazionale, essendo senz'altro legittima.

L'assenso governativo, dunque, si manifestava semplicemente quale valutazione volta a qualificare giuridicamente un determinato fatto o comportamento come attività di rilievo internazionale o promozionale o attinente all'espressione del potere estero dello Stato. In tal caso non si poteva parlare di una scelta governativa legata a criteri di opportunità, quanto piuttosto di una manifestazione di volontà discrezionale sindacabile dalla Corte Costituzionale, in quanto attinente alla legittimità dell'atto.

Per quanto concerne l'apprezzamento governativo sul soggetto con il quale la Regione avesse inteso attivare meccanismi negoziali, sorgeva il problema di determinare se tale apprezzamento attenesse al piano dell'opportunità ovvero se anche per questo tipo di valutazione il Governo incontrasse un qualche limite alla propria libertà di azione.

Nella vigenza del precedente assetto costituzionale si poteva ritenere che in tale ipotesi la valutazione del Governo dovesse comunque rapportarsi al concetto di interesse nazionale, con il che le difficoltà interpretative sono aumentate.

Se, infatti, si fosse ammesso che l'interesse nazionale dovesse essere considerato sempre un limite di merito si sarebbe giunti di fronte ad un bivio: o ammettere che la Corte Costituzionale non dovesse poter conoscere e giudicare sull'attività regionale e sul diniego governativo<sup>(42)</sup>, o ammettere che la Corte<sup>(43)</sup> «*non limita più le sue considerazioni soltanto all'esame della capacità dell'attività estera delle Regioni a concretare diritti ed obblighi con organismi esteri, suscettibili di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ma, ammettendo un'area di libertà e liceità d'azione estera regionale, finché soltanto di natura conoscitiva, informativa, di enunciazione di intenti, rispetto alla quale vale il limite dell'interesse generale del Paese, si pone nella condizione*

---

<sup>42</sup> Gizzi, *op. cit.*

<sup>43</sup> Conetti, in Nota ad ordinanza 3 marzo 1988 n.250 in *Le Regioni* n.4 agosto 1988 pag 976 e ss.

*di dovere effettuare una valutazione della rilevanza generale o meno di determinata attività estera e di dovere affrontare anche problematiche che danno luogo ad apprezzamenti quanto meno sulla portata della politica estera nazionale»* (<sup>44</sup>).

Se, viceversa, si fosse ammesso che l'interesse nazionale, in quanto immanente alle potestà internazionali delle Regioni nelle materie ad esse attribuite, dovesse essere implicitamente assunto positivamente dalle norme costituzionali sì da trasformarsi da limite di merito in limite di legittimità, si sarebbe dovuto convenire sul fatto che il Governo non potesse arbitrariamente decidere di non consentire intese tra regioni e soggetti internazionali adducendo semplicemente la esistenza di motivi afferenti alle scelte di politica estera dello Stato. Esso, al contrario, avrebbe dovuto motivare l'eventuale diniego sulla base di quel coacervo di comportamenti ed atti posti precedentemente in essere dallo Stato e, al limite, delle linee di tendenza che potessero desumersi in un determinato momento politico; insomma, da quel complesso di situazioni obiettive dal quale potesse essere desunto, anche in sede di giudizio davanti la Corte Costituzionale, il contenuto del limite dell'interesse nazionale.

Alla luce del nuovo testo del Titolo V della Costituzione e venuto meno il limite dell'interesse nazionale da un lato ed il potere di indirizzo e coordinamento dall'altro, si pone oggi il problema di verificare quando in capo allo Stato possano essere allocate funzioni amministrative ed, in particolare, se tali funzioni amministrative statali debbano considerarsi limitate alle materie di competenza esclusiva dello Stato ovvero possano essere esercitate dallo Stato anche rispetto a materie di competenza concorrente o di esclusiva spettanza regionale.

Si tratta, insomma, di accertare se la disciplina statale sulle attività negoziali, promozionali e di rilievo internazionale da svolgersi da parte delle Regioni, dettata per il dichiarato fine dell'indirizzo e coordinamento dell'azione regionale, sia compatibile con il nuovo assetto costituzionale e se, di conseguenza, anche la discrezionalità del diniego, ora sotto forma di mancata autorizzazione allo svolgimento delle attività ed alla conclusione degli atti di cui all'ultimo comma dell'articolo 117 Costituzione, ora con la veste della decisione di interrompere i negoziati, ora attraverso la modalità del rifiuto alla comunicazione-richiesta di svolgimento di *«attività promozionali»* e di rilievo internazionale, sia da considerare come potere limitato o meno.

La legge costituzionale del 2001 ha modificato, fra gli altri, proprio gli articoli 117 e 127 Costituzione, non menzionando più l'interesse nazionale, che deve ritenersi scomparso come limite di merito.

Vien da chiedersi, tuttavia, se tale limite sia ricomparso nel nuovo testo costituzionale come limite di legittimità e perciò idoneo a circoscrivere l'ambito di operatività delle Regioni, fondandosi ora sui principi di unità e indivisibilità di cui all'art. 5 Cost., ora nell'attribuzione della potestà legislativa in via esclusiva allo Stato riguardo a materie cosiddette *«funzionali»* (es. lettera m] del secondo comma dell'art. 117 inerente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), ora sul potere sostitutivo di cui all'articolo 120 Costituzione, ammesso, tra l'altro, *«quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica»*.

Su questo argomento non si può sottacere la sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale la quale ha fondato il potere di intervento amministrativo statale, nelle materie di competenza concorrente, sul principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 Costituzione.

E' noto che il vecchio art. 118 Cost. aveva costituito il punto di partenza per il riconoscimento alle Regioni del cosiddetto *«parallelismo»* delle funzioni.

Tale principio è stato ora soppiantato dal principio di sussidiarietà, che consente che lo Stato possa attrarre a sé buona parte delle competenze.

*«In definitiva, lo Stato, invocando i principi di sussidiarietà e adeguatezza, può attrarre verso di sé, anche al di fuori dei settori ad esso esplicitamente riservati, i poteri amministrativi e, quindi, le*

---

<sup>44</sup> Si vedano per i conflitti di attribuzione tra Stato e Regione **Zagrebel'sky**, *La giustizia costituzionale*, pag.201 e ss.. Società ed. Il Mulino Bologna 1977 e **Dimora**, *Il conflitto di attribuzione*, in Giur. Cost.le 1975, p. 632 e ss.

*correlative funzioni legislative. La Regione, per negare legittimamente la propria adesione alla proposta statale d'intesa, è tenuta a dimostrare la propria adeguatezza complessiva. Si potrebbe, così, parlare di ... presunzione relativa di inadeguatezza dell'autonomia (legislativa e amministrativa) regionale»* <sup>(45)</sup>.

Alla luce di quanto sopra visto ed in considerazione del fatto che la materia del «*treaty making power*» e delle «*attività promozionali*» è da considerare come materia di competenza esclusiva dello Stato anche se, a norma della previsione dell'ultimo comma dell'articolo 117 Costituzione, esso deve esercitarla in modo tale da garantire alle Regioni ed alle Province autonome di concludere accordi ed intese nelle materie di propria spettanza, non può che concludersi nel senso che deve essere comunque riconosciuto il potere allo Stato stesso di disciplinare come meglio ritenga tutti gli aspetti relativi alla materia medesima, incluso anche il diniego.

Appare, infatti, evidente che nel caso che qui interessa si dibatte su di una materia, quella del potere negoziale estero, esclusivamente riservata alla competenza statale e pertanto l'indirizzo e coordinamento statale in tale materia non può assolutamente essere messo in dubbio, seppur nel rispetto del principio di leale collaborazione che richiede la motivazione degli atti di diniego, al fine, comunque, di consentire alla Corte costituzionale di vagliare la sussistenza di ragioni effettive o meno.

Ma cosa accade nel caso delle attività di rilievo internazionale?

Alla luce della citata sentenza 303/2003 della Corte costituzionale non sembra revocabile in dubbio che anche in ordine allo svolgimento da tali attività lo Stato potrà coerentemente esercitare i propri poteri di indirizzo, coordinamento e controllo.

In conclusione, per rispondere al quesito iniziale, sembra potersi ritenere che le Regioni e le Province autonome abbiano comunque la possibilità di adire la Corte costituzionale, per conflitto di attribuzione, nel caso in cui ritengano che l'attività di indirizzo e controllo sia invasiva delle proprie competenze costituzionalmente garantite, anche se, in realtà, il sindacato difficilmente potrà oltrepassare il limite della valutazione del difetto di motivazione o del mancato rispetto delle procedure di legge regolanti le modalità di esercizio del controllo stesso.

### **13) L'adattamento nazionale alle norme internazionali «self executing» di natura consuetudinaria.**

L'adattamento consiste in un procedimento che è preordinato a rendere applicabile nel territorio di uno Stato una determinata disposizione del diritto internazionale.

Tale procedimento può necessitare di una mera attività di esecuzione ovvero, in taluni casi, può richiedere un'attività, da parte dei competenti organi nazionali, di carattere integrativo-attuativo.

La prima ipotesi si verifica allorché le norme internazionali di cui si tratta siano «*self executing*», ovvero siano sufficientemente chiare, precise ed incondizionate.

La chiarezza è un requisito che evoca la possibilità di univoca interpretazione della norma, mentre la precisione si riferisce al fatto che la norma non necessita affatto di alcuna disposizione attuativa, contenendo essa stessa tutte quelle prescrizioni necessarie alla sua immediata applicazione.

La norma, infine, deve essere incondizionata e cioè non sottoposta a clausole che ne possano differire nel tempo l'applicazione.

La seconda ipotesi, viceversa, si ha in tutti i casi in cui la norma internazionale, in quanto suscettibile di essere interpretata in modo differente, ovvero perché non completa, ovvero ancora

---

<sup>45</sup> **Camerlengo**, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale di 13 ottobre 2003 in* quirino.camerlengo@unimi.it

poiché sottoposta a condizioni riguardanti la sua efficacia, non può essere applicata dagli organi a ciò preposti dall'ordinamento nazionale (norme «*non self executing*»).

Le norme internazionali «*self executing*» richiedono soltanto di essere trasformate in disposizioni del diritto nazionale. E ciò avviene, nel nostro ordinamento o automaticamente o attraverso l'ordine di esecuzione.

La trasformazione automatica si basa sull'articolo 10 della Costituzione che, nel prevedere che «*l'ordinamento giuridico italiano si conforma alla norme di diritto internazionale generalmente riconosciute*», stabilisce, in sostanza, che le consuetudini internazionali, sempreché siano chiare, precise ed incondizionate, devono essere applicate nello Stato dal momento in cui e fin quando esistono per l'ordinamento internazionale. Esse, inoltre, devono essere applicate nello stesso modo in cui lo prevede l'ordinamento internazionale.

Si tratta, dunque, di un meccanismo di rinvio (*recte*: recepimento) dinamico a norme di altro ordinamento che, in virtù del rinvio stesso, vengono assorbite nel diritto nazionale.

In conseguenza di ciò il valore e la forza delle disposizioni internazionali «*generalmente riconosciute*» sono gli stessi della norma che effettua tale rinvio-recepimento. Pertanto le norme internazionali recepite per effetto dell'articolo 10 della Costituzione sono considerate esse stesse norme costituzionali. Esse, quindi, devono essere osservate ed applicate dalla Pubblica Amministrazione, dagli organi legislativi statali e regionali, dai giudici e dai cittadini.

Va, tuttavia, precisato che l'articolo 10 della Costituzione non può comunque consentire la trasformazione in diritto nazionale di disposizioni dell'ordinamento internazionale che siano contrastanti con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano.

In passato si è posto il problema del contrasto tra norme internazionali preesistenti e norme costituzionali successive.

La norma costituzionale «*successiva*» rilevante per il caso di specie è stata l'articolo 24 della Costituzione.

Tale disposizione, come è noto, prevede che «*Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento*».

Poiché esiste una consolidata consuetudine internazionale, che data, peraltro, da ben prima dell'approvazione della Costituzione italiana, secondo la quale gli agenti diplomatici, gli Stati e le Organizzazioni internazionali godono di immunità giurisdizionale, si è posto concretamente il tema della successione nel tempo tra tale consuetudine internazionale, preesistente all'entrata in vigore della Carta costituzionale, e l'articolo 24 della stessa Costituzione.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 48 del 18 giugno 1979 ha sottolineato come «*il denunciato contrasto sia soltanto apparente e risolvibile applicando il principio di specialità*».

In realtà in quell'occasione fu portato all'attenzione del Giudice costituzionale l'articolo 2 della legge 9 agosto 1967, n. 804 che dava esecuzione all'art. 31, par. 1 e 3 della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961.

La Corte stabilì, tuttavia, che l'articolo 31 della Convenzione di Vienna doveva intendersi come disposizione «*meramente ricognitiva della norma di diritto internazionale generale*», e che quindi l'oggetto della valutazione per lo stesso Giudice era rappresentato, in effetti, dalla norma consuetudinaria preesistente alla stessa convenzione.

Altro tema è quello connesso alla pratica individuazione delle consuetudini internazionali.

È noto che sulla natura giuridica delle consuetudini internazionali due tesi si sono sviluppate: la prima, invero risalente nel tempo, che le ritiene essere accordi taciti; la seconda, che le individua come norme di formazione spontanea.

Appare chiaro che dall'accettazione dell'una o dell'altra tesi discendono conseguenze sul piano pratico.

Se la consuetudine è una «*tacita conventio*» è evidente che essa vale soltanto nei confronti di quegli Stati che hanno manifestato, ancorché in forma tacita o «*per facta concludentia*», il proprio consenso.

Viceversa, se la consuetudine è il prodotto della coscienza giuridica della Comunità internazionale, essa, per esistere come prescrizione normativa, non ha bisogno del consenso di tutti i soggetti del diritto internazionale, ma si manifesta allorquando i requisiti che sono posti alla sua base – la «*diuturnitas*» e l'«*opinio juris ac necessitatis*» - siano comunemente osservati da una generalità rappresentativa di Stati.

Non è questa la sede per approfondire la questione. Basti qui ricordare che la seconda costruzione appare oggi universalmente riconosciuta e che le consuetudini internazionali costituiscono un limite all'esercizio delle funzioni legislative dello Stato e delle Regioni.

#### **14) Segue: l'adattamento nazionale alle norme internazionali «self executing» e «non self executing» di natura pattizia: l'ordine di esecuzione.**

Occorre ora indagare se le «*norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*» di cui tratta l'articolo 10 della Costituzione siano soltanto le norme consuetudinarie, ovvero se anche le disposizioni del diritto internazionale pattizio possano essere trattate alla stessa stregua di quelle consuetudinarie e, quindi, se anche esse entrino a far parte dell'ordinamento costituzionale per effetto dell'articolo 10 Costituzione, con rango di norme costituzionali.

Alcuni Autori (<sup>46</sup>) sostengono che l'articolo 10 Costituzione consente l'adattamento anche a norme internazionali pattizie.

Tale tesi, che peraltro «*è rimasta minoritaria in dottrina e non è mai stata condivisa dalla giurisprudenza della Corte di cassazione*», né della Corte Costituzionale [sent. 323/1989], postula che la disposizione secondo la quale «*pacta sunt servanda*» sia da ricomprendere tra le norme consuetudinarie internazionali. Quindi anche questa regola consuetudinaria sarebbe stata resa esecutiva dall'articolo 10 della Costituzione. Sicché nel nostro ordinamento tale norma sarebbe divenuta di rango costituzionale e, di conseguenza, anche i trattati sarebbero resi esecutivi per effetto della medesima norma costituzionale che avrebbe recepito l'obbligo consuetudinario degli Stati di rispettare gli accordi internazionali.

Avverso tale impostazione è stato osservato che «*essa contrasta con il chiaro intento del Costituente. Questi ha voluto chiaramente escludere che il rinvio operato dall'articolo 10.1 Costituzione includesse anche i trattati*» (<sup>47</sup>). Ed infatti dall'esame dei lavori preparatori emerge che si volle tenere ben distinta la ipotesi di adeguamento automatico da quella di adeguamento per procedimento di incorporazione «*ad hoc*». Senza contare che la prassi parlamentare e la giurisprudenza costituzionale hanno finora seguito una strada completamente opposta.

Ed è proprio la prassi la fonte principale delle regole finora seguite dall'Italia per adeguare l'ordinamento interno alle norme internazionali di natura pattizia.

La trasformazione dei trattati internazionali in norma interna avviene tramite procedimento di incorporazione «*ad hoc*». L'ordine di esecuzione viene dato con legge costituzionale, con legge ordinaria o con decreto amministrativo. In genere, quando si tratti di accordo ricadente nell'ambito di applicazione dell'articolo 80 della Costituzione e quindi da sottoporre a ratifica, l'ordine di esecuzione viene espresso con la stessa legge di ratifica.

---

<sup>46</sup> **Quadri**, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, pp. 64 ss., il quale sostenne che tra le norme «*di diritto internazionale generalmente riconosciute*» di cui all'articolo 10 comma 1 Cost. figurerebbe anche il principio «*pacta sunt servanda*». Sul punto si veda anche **Vitta**, *La responsabilità internazionale dello Stato per atti legislativi*, Milano, 1953, pp. 112 ss. - **Miele**, *La Costituzione italiana ed il diritto internazionale*, Milano, 1951, pp. 15, 22-23, 29, 73. - **Miele**, *Patti internazionali sui diritti dell'uomo e diritto italiano*, Milano, 1968, pp. 67, 70-71, 81-84.)

<sup>47</sup> **Cassese A.**, *op. cit.*, pag. 273.

Tuttavia, va rimarcato che il nuovo testo dell'articolo 117, stabilendo al primo comma che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni va esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali potrebbe far ritornare in auge la teoria secondo la quale dell'ordine di esecuzione in Italia non vi sarebbe più bisogno.

Scriva, infatti D'Atena<sup>(48)</sup> che la nuova disciplina legittima la tesi secondo cui *«l'adattamento ai trattati avvenga ormai in modo automatico (analogamente a quanto già si verificava per il diritto internazionale generale). In particolare, dalla previsione che il legislatore statale ed il legislatore regionale siano tenuti al rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali potrebbe trarsi argomento in favore della conclusione che gli atti su cui tali obblighi si fondano - i trattati - siano immediatamente rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano: senza, cioè, bisogno che ne sia ordinata l'esecuzione. Onde la plausibilità della conclusione che la disposizione dia vita ad un dispositivo di adattamento automatico al diritto internazionale pattizio (o che, almeno, offra una conferma della nota tesi dottrinale secondo cui, per effetto della norma pacta sunt servanda, il dispositivo di adattamento automatico al diritto internazionale generale estenderebbe i suoi effetti agli accordi internazionali)»*.

Dello stesso avviso sembra essere Pizzetti<sup>(49)</sup> il quale sottolinea come *«nel sistema precedente in linea generale gli obblighi internazionali contratti dallo Stato non entravano nell'ordinamento interno se non attraverso le leggi di esecuzione, anche se questo non valeva sempre per le norme adottate con accordi semplificati. Oggi, invece, la formula adottata sembrerebbe prevedere che tali obblighi, non appena sorgano nell'ambito del diritto internazionale, diventino immediatamente vincolanti per tutti i legislatori»*.

Qualora si ritenga che tuttora sia vigente l'obbligo di dare esecuzione alle norme internazionali pattizie, va verificato a chi tale compito spetti, nelle materie di competenza concorrente ed esclusiva regionale.

A tal proposito va osservato che l'articolo 117 della Costituzione prevede che *«Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza ... provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali»*.

A mente di tale disposizione, invero decisamente innovativa<sup>(50)</sup>, l'ordine di esecuzione sarebbe da ricondurre alle Regioni ogniqualvolta la materia del trattato sia da ascrivere alla loro competenza.

L'articolo 6 della legge 131/2003 stabilisce che *«Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili»*.

Occorre verificare se il termine *«esecuzione»*, usato sia dal Legislatore costituzionale che da quello ordinario, sia riferibile all'ordine di esecuzione, ovvero se esso sia utilizzato in maniera atecnica come sinonimo di *«applicazione»*.

A favore di questa seconda ipotesi interpretativa stanno le due considerazioni che si riportano di seguito.

---

<sup>48</sup> D'Atena, *op. cit.*

<sup>49</sup> Pizzetti, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il «posto» della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il «ruolo» dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, <http://www.giurcost.org/studi/Pizzetti2.html>.

<sup>50</sup> Si pensi che l'articolo 2 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Decreto Bassanini) stabiliva che *«Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti (...) dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle Regioni e dagli Enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni risultanti dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo»*.

- a) intanto il termine «*esecuzione*» è posto dopo il termine «*attuazione*». Ove si fosse voluto riconnettere un significato tecnico alla parola «*esecuzione*» essa avrebbe dovuto precedere e non seguire la parola «*attuazione*». L'attuazione di un accordo internazionale, infatti, come si vedrà, è sempre relativa ad un atto «*non self executing*» che però sia già stato reso esecutivo con apposito ordine di esecuzione. Pertanto si può procedere all'attuazione di un trattato soltanto in quanto esso sia stato «*trasformato*» in diritto interno;
- b) in secondo luogo l'articolo 6 della legge 131/2003 ha previsto che le Regioni e le Province autonome possano provvedere all'esecuzione soltanto degli accordi internazionali «*ratificati*». Ma tali accordi sono di esclusiva competenza statale e vengono resi esecutivi, per prassi consolidata, con la stessa legge statale di ratifica. Se quindi non è ammissibile una esecuzione di tali atti da parte delle Regioni, è viceversa possibile che queste ultime siano chiamate ad applicare le norme in detti accordi contenute.

Fermo restando, dunque, che sembra che né la Costituzione, né la legge ordinaria, abbiano previsto una norma che stabilisca a chi spetti provvedere con ordine di esecuzione rispetto ad un accordo internazionale, per individuare le competenze relative a tale operazione sembra conducente ritenere che vi sia una sorta di «*parallelismo*» tra competenze materiali e potere di darvi esecuzione, a prescindere dal soggetto che effettivamente abbia concluso l'accordo internazionale.

Mentre, dunque, nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni saranno le stesse Regioni a dovere provvedere a dare esecuzione agli accordi internazionali eventualmente stipulati, nelle materie di competenza esclusiva statale, tale compito sarà dello Stato.

Nelle materie di competenza concorrente si ritiene più corretto che l'ordine di esecuzione venga comunque dato dallo Stato in quanto il potere legislativo regionale in tali materie risulta condizionato dai principi fondamentali individuati dal Legislatore ordinario.

Nella stessa direzione sembra muovere D'Atena <sup>(51)</sup>, secondo il quale il potere di dare esecuzione agli accordi internazionali spetta alle Regioni anche nel caso di trattati stipulati dallo Stato. Secondo l'Autorevole Giurista «*potrebbe sostenersi che, nella sua parte più innovativa - quella riferentesi all'esecuzione degli accordi internazionali -, la norma assegni alle Regioni la funzione di adottare l'ordine d'esecuzione (sempreché se ne ritenga la perdurante necessità) anche con riferimento ad accordi stipulati dallo Stato. In senso contrario non potrebbe obiettarsi che la nuova disciplina, riconoscendo alle Regioni il potere di concludere accordi internazionali (art. 117, comma 9), istituisca una sorta di parallelismo tra la conclusione e l'esecuzione di tali atti (sottraendo, quindi alle Regioni la competenza ad eseguire accordi di cui sia parte lo Stato-persona). Non deve, infatti, dimenticarsi che, in base alla disposizione appena citata, i casi e le forme in cui il potere estero regionale può essere esercitato vanno disciplinati da leggi dello Stato. Ed è ben possibile che, per effetto di tali leggi, in materie assegnate alla legislazione delle Regioni (e nelle quali queste, ai sensi dell'art. 117 comma 5, sono titolari del potere di eseguire), il treaty-making power spetti allo Stato. ... Con riferimento a tali materie, quindi, la disposizione - ove intesa nel senso di cui sopra - dovrebbe opporre un ostacolo difficilmente superabile al mantenimento della consolidatissima prassi in forza della quale il Parlamento, con unico atto, autorizza la ratifica del trattato e pone il relativo ordine d'esecuzione».*

Ciò posto, ammesso da un lato che le Regioni dovrebbero dare l'ordine di esecuzione agli accordi internazionali che, anche quando siano stati sottoscritti dallo Stato, vertano su materie di competenza esclusiva regionale una volta che lo Stato abbia concluso un accordo internazionale in materie di competenza regionale; ed ammesso, dall'altro, che sia compito dello Stato dare esecuzione agli accordi internazionali da esso sottoscritti in materie di competenza concorrente, resta da accertare di quale forma dovrà, preferibilmente, essere rivestito l'atto statale con cui si dà l'ordine di esecuzione.

<sup>51</sup> D'Atena, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione. La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, <http://www.federalismi.it>

Sembra potersi sostenere che quando un accordo internazionale concerne materie di competenza regionale concorrente, lo Stato non possa provvedere, se non con legge, alla sua esecuzione.

Si pensi alle conseguenze imbarazzanti di un accordo internazionale stipulato dallo Stato in materie di competenza regionale che venga trasformato in diritto nazionale con decreto amministrativo statale e che poi venga attuato-integrato con legge regionale.

Al fine di evitare conseguenze poco coerenti con il dettato costituzionale appare più congruo, allora, ritenere che in tale ipotesi lo Stato, proprio in quanto interviene in settori la cui competenza spetterebbe anche alle Regioni ed alle Province autonome, debba assicurare che l'ordine di esecuzione avvenga secondo le procedure di maggiore garanzia istituzionale per gli Enti sopra richiamati, nel rispetto del principio di leale collaborazione, implicitamente sancito all'articolo 5 della Costituzione.

### **15) Segue: l'adattamento nazionale alle norme internazionali di natura pattizia: l'attuazione.**

Si è visto che sia l'articolo 117 Costituzione, sia l'articolo 6 della legge 131/2003, hanno stabilito che l'attuazione degli accordi internazionali, concernenti materie di competenza regionale, spetta alle Regioni ed alle Province autonome.

Ma, mentre l'articolo 117 Costituzione non pone alcun limite circa le tipologie di accordi che possono essere attuati dalle Regioni e dalle Province autonome, l'articolo 6 della legge 131/2003, fa esplicito riferimento ai soli accordi che siano stati sottoposti a ratifica.

Il testo legislativo, sul punto, appare piuttosto oscuro, non consentendo di prefigurare in concreto in quali occasioni effettivamente le Regioni potranno attuare accordi che, in quanto soggetti a ratifica, sono da annoverare tra quelli di cui all'articolo 80 Costituzione e come tali, di esclusiva competenza statale.

L'articolo 6 della legge 131/2003 si presta, dunque, alla critica di avere «svuotato» di contenuto la disposizione di cui all'articolo 117 Costituzione, avendo previsto una fattispecie di difficile, se non addirittura impossibile, realizzazione.

La situazione adombrata dall'articolo 6 finisce con l'essere ancor meno comprensibile sol che si pensi alle aperture che in passato sono state fatte a favore delle Regioni in ordine all'attuazione della normativa comunitaria.

Inoltre, se già appare non senza difficoltà individuare i casi in cui la Regione potrà procedere ad attuare accordi internazionali ratificati, una ulteriore difficoltà è posta alle Regioni ed alle Province autonome dalla necessità di seguire una procedura che in ordine all'attuazione delle direttive comunitarie non esiste affatto, allargando, in tal modo, la forbice delle due fattispecie dell'attuazione di accordi internazionali e di attuazione di norme dell'ordinamento comunitario.

L'articolo 6 della legge 131/2003, prevede, infatti, che la Regione (o Provincia autonoma) deve dare preventiva comunicazione di non meglio precisati atti «*al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni*».

Lo stesso articolo precisa, infine, che in caso di inadempienza resta ferma la responsabilità delle Regioni verso lo Stato e si applicano le disposizioni in materia di interventi sostitutivi.

Come ben s'intende ci si trova di fronte ad una disciplina estremamente rigida che non tenta affatto di mediare tra gli interessi costituzionali in gioco, ma che anzi, sancisce uno squilibrio sostanziale dei poteri a favore dello Stato, senza tuttavia specificarne i motivi ed in presenza di meccanismi comunque idonei a garantire lo Stato da possibili inerzie delle Regioni e delle Province medesime.

La preventiva comunicazione sembra, in pratica, riferirsi, a progetti di legge volti all'attuazione degli accordi internazionali ed introduce un meccanismo di controllo di merito sull'attività legislativa regionale difficilmente compatibile con la Costituzione.

Non va sottaciuto, infatti, che l'attuazione di accordi internazionali può anche avvenire in maniera non dichiarata o comunque senza l'adozione di apposite leggi, ma con disposizioni che si possono approvare in seno o nel corpo di leggi aventi natura la più diversa o comunque volte a regolare le materie di competenza regionale.

Cosa dovranno fare le Assemblee regionali in tali ipotesi? Dovranno premunirsi di richiedere allo Stato i «*criteri e le osservazioni*» di cui all'articolo 6 della legge 131/2003? Ed il difetto di una tale comunicazione potrà determinare l'incostituzionalità di disposizioni che, pur conformi all'accordo internazionale, non siano state adottate previo esperimento delle procedure previste dallo stesso articolo 6?

Altro problema, già accennato in precedenza, è quello di accertare se, a mente dell'ordinamento vigente, possa essere consentito allo Stato di stipulare accordi internazionali «*self executing*» in materie di competenza regionale, esclusiva e concorrente.

Non è chi non veda che ammettendo una tale ipotesi, si consentirebbe allo Stato, attraverso la sua autonoma decisione di sottoscrivere accordi dettagliati in materie di competenza regionale, di alterare il riparto di competenze costituzionalmente garantito.

Appare, dunque, poco coerente con il disegno costituzionale concedere allo Stato il potere di concludere in tali materie accordi «*self executing*», senza nemmeno prevedere condizioni volte a salvaguardare l'ambito di azione alle Regioni concesso dalla Costituzione; ciò che potrebbe essere fatto attraverso la partecipazione paritetica delle Regioni alle fasi di negoziazione di trattati ed accordi che abbiano o possano avere refluenze nei loro ordinamenti interni.

Se da un lato dovrebbe essere inibita allo Stato la stipula di accordi «*self executing*» nelle materie di competenza concorrente, a meno che, beninteso, non siano posti in essere rimedi che assicurino una partecipazione regionale ai relativi negoziati, non può, al contrario, impedirsi alla Regione di concludere essa stessa accordi nelle materie esclusive e concorrenti, seppur nel rispetto dei principi fondamentali scaturenti dalla legislazione dello Stato (materie concorrenti) e delle norme costituzionali (materie esclusive).

E' però da dire che l'articolo 6 della legge 131/2003, avendo limitato la possibilità per le Regioni e le Province autonome di concludere accordi soltanto, per quanto qui in particolare interessa, ai soli casi in cui vi siano precedenti accordi internazionali, ha sostanzialmente precluso alle stesse Regioni e Province autonome di potere concludere convenzioni, in mancanza della previa stipula di accordi statali.

## **16) Il limite degli obblighi internazionali: la responsabilità dello Stato e i poteri sostitutivi**

Le intese e gli accordi di cui all'articolo 117 Costituzione sono, dunque, atti che impegnano la responsabilità internazionale dello Stato.

La questione da affrontare, a questo punto, è la seguente: l'atto con il quale una Regione stipula un accordo o una intesa internazionale, è un atto regionale ovvero è un atto dello Stato?

Si è già detto che la Regione agisce *in quanto organo dello Stato* ed in virtù di ciò essa impegna la responsabilità internazionale dello Stato stesso, il quale, proprio per questo, conferisce i poteri di firma al rappresentante regionale nel caso degli accordi e può sostituirsi alla Regione nel caso di inadempimento relativo ad accordi o ad intese.

Ciò non significa, tuttavia, che l'accordo e l'intesa siano atti dello Stato; essi sono, comunque, atti promananti dalle Regioni e dalle Province autonome, i cui effetti si producono in capo allo Stato stesso soltanto in virtù dell'articolazione interna recepita dal nostro ordinamento giuridico costituzionale.

Si pone, allora, il problema di accertare cosa accada nel caso di inadempimento da parte della Regione firmataria di un accordo o di un'intesa, soprattutto in quei casi in cui l'accordo o l'intesa comportino oneri per il bilancio della Regione stessa.

L'articolo 6, comma 6, della legge 131/2003 stabilisce che «*In caso di violazione degli accordi di cui al comma 3, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni dell'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili*»; l'articolo 120 Costituzione prevede che «*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali*»

Tali disposizioni consentono allo Stato di sostituirsi alla Regione inadempiente o inerte al fine di evitare l'insorgere di responsabilità internazionali.

L'intervento sostitutivo, disciplinato dall'articolo 8 della legge 131/2003, prevede alternativamente da parte del Governo statale l'adozione di appositi atti normativi ovvero la nomina di un Commissario «*ad acta*».

Le possibilità offerte allo Stato di intervenire non dovrebbero, pertanto, dar luogo ad esborsi finanziari a carico del bilancio dello Stato e comunque, anche laddove lo Stato ritenesse, nella situazione di inerzia regionale, di provvedere «*in prima battuta*» con fondi propri, l'articolo 6, comma 6, chiarisce che in tali casi esiste pur sempre «*la responsabilità delle Regioni verso lo Stato*», per cui gli oneri eventualmente derivanti dall'accordo stipulato dalla Regione verrebbero a gravare soltanto transitoriamente sul bilancio dello Stato.

Ma cosa accade nel caso di inadempimento di un'intesa che, siglata dalla Regione, comporti anch'essa oneri a carico della Regione stipulante?

L'articolo 6 della legge 131/2003 non prevede la possibilità di attivare i meccanismi sostitutivi statali previsti dall'articolo 8 della stessa legge nel caso di inadempimento regionale di intese.

Certo soccorrerebbe, in tali ipotesi, l'articolo 120 della Costituzione, ma in assenza di una precisa disposizione della legge attuativa, difficilmente potrebbe ammettersi che lo Stato possa procedere con la nomina di un Commissario «*ad acta*».

In tal caso l'intervento sostitutivo dello Stato, sempre ammissibile, potrebbe soltanto concretarsi nel far fronte immediatamente ad un adempimento anche finanziario con fondi statali.

La responsabilità della Regione verso lo Stato, e il conseguente obbligo di ripianare gli eventuali anticipi finanziari dello Stato, pur non essendo prevista espressamente dal legislatore nel caso di inadempimento regionale di intese da essa sottoscritte, può, tuttavia, farsi discendere dal comma 2 del già più volte citato articolo 6 legge 131/2003 che contiene la precisazione secondo la quale con le intese le Regioni non «*possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato*».

## **17) Il limite degli obblighi internazionali per lo Stato e per le Regioni.**

L'articolo 117 della Costituzione stabilisce che «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

Secondo una Dottrina<sup>(52)</sup> con tale disposizione «*si è voluto sottolineare che, al di là di qualunque discussione dogmatica sui rapporti tra legge statale e legge regionale, queste hanno la medesima "dignità" e costituiscono al medesimo titolo modalità di pieno esercizio della funzione legislativa. E' indicativo, a tal proposito, il fatto che si sia avuto cura di sottolineare l'esistenza di limiti*

---

<sup>52</sup> **Luciani**, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione. Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>. Si veda anche, sull'argomento, **Pinelli**, I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario, *Foro italiano*, 2001, V, pag. 194 e ss.

*comuni ad entrambe le categorie di leggi, anche se questo ha ingenerato uno specifico problema per quanto concerne l'attuale ruolo del limite internazionale. A questo proposito (...) si deve ritenere che gli obblighi internazionali vincolino, ormai, anche il legislatore statale, e che le leggi in contrasto con tali obblighi siano (nei limiti che subito dirò) costituzionalmente illegittime. La formulazione letterale dell'art. 117, comma 1, per vero, non lascia adito ad interpretazioni diverse.»*

Anche D'Atena <sup>(53)</sup> si è posto il problema di quale sia il significato di tale norma; una norma «nuova per lo Stato, non per le Regioni, e nuova limitatamente agli obblighi di origine pattizia (il vincolo a quelli di origine consuetudinaria generale sussistendo già, in virtù dell'art. 10, comma 1, Cost.)».

Dalla predetta disposizione dovrebbe derivare che «atti legislativi che contrastino con il diritto internazionale (anche) pattizio si pongano, per ciò stesso, in contrasto con la Costituzione (secondo il collaudato modello della norma interposta). E giustifichino, conseguentemente, l'intervento repressivo della Corte costituzionale».

Di segno diametralmente opposto è Cannizzaro <sup>(54)</sup> secondo il quale «Una considerazione generale riguarda la collocazione dell'art. 117, 1° comma, nel quadro costituzionale. Essa è inserita infatti nel titolo V della seconda parte della Costituzione, intitolato: Le Regioni, Le Province, i Comuni. Appare certo singolare che un principio generale relativo ai rapporti fra norme interne ed obblighi internazionali sia enunciato in un titolo destinato a disciplinare i rapporti fra enti territoriali. Essa sarebbe posta addirittura in deroga rispetto ad un principio generale dell'ordinamento, desumibile dall'art. 10, 1° comma, il quale esclude implicitamente l'esistenza di garanzie costituzionali disposte nei confronti della generalità dei trattati.

Aggiunge l'Autore che «Elementi significativi si desumono dall'analisi tecnica del meccanismo di garanzia. Se l'art. 117, 1° comma, venisse inteso come una garanzia dell'osservanza di obblighi internazionali, essa appresterebbe una tutela particolarmente ampia. Si pensi che essa stabilirebbe un vincolo nei confronti della funzione legislativa a favore di obblighi assunti solo dall'esecutivo, o addirittura da singoli esponenti ministeriali. In assenza di una precisazione tendente a salvaguardare il rispetto dei procedimenti interni sulla competenza a stipulare, tale garanzia si dovrebbe considerare estesa anche ad obblighi assunti senza l'osservanza di questi, purchè la loro validità si sia affermata sul piano internazionale. Attraverso l'assunzione di obblighi internazionali, quindi, l'esecutivo potrebbe aggirare le competenze parlamentari ed incidere sulla sfera dei contenuti normativi che sono internamente riservati al Parlamento. Vero è che tale incongruenza potrebbe essere corretta sul piano interpretativo, interpretando cioè l'art. 117, 1° comma, in collegamento con l'art. 80, che stabilisce la necessità che la ratifica di taluni trattati, fra i quali quelli che comportano modifiche di legge, sia preceduta da un'autorizzazione parlamentare. Anche una considerazione di questo tipo, tuttavia, non risolverebbe completamente il problema, in quanto si assicurerebbe comunque il primato rispetto alla funzione legislativa ad obblighi legittimamente assunti dall'esecutivo in forma semplificata, in quanto, al momento della loro stipulazione, non rientrano fra gli accordi previsti dall'art. 80».

Ed ancora secondo l'Autore «Occorre considerare poi come l'art. 117, 1° comma, non stabilisce direttamente la supremazia delle fonti internazionali e comunitarie nell'ordinamento interno. Tale effetto è solo la conseguenza indiretta del limite alla funzione legislativa determinato in relazione all'esistenza di obblighi internazionali o comunitari. In altri termini, leggi in contrasto con obblighi derivanti dal diritto internazionale o comunitario sarebbero illegittime costituzionalmente, e tale vizio andrebbe rilevato dalla Corte costituzionale. Questo meccanismo finirebbe quindi con l'alterare la funzione del giudizio di legittimità costituzionale, il quale sarebbe chiamato a dirimere tutti i possibili conflitti fra accordi internazionali e leggi interne, con un notevole aggravio dei compiti spettanti alla Corte costituzionale.

---

<sup>53</sup> D'Atena, *op. cit.*

<sup>54</sup> Cannizzaro, *La riforma «federalista» della costituzione e gli obblighi internazionali*, [http://www.unimc.it/web\\_9900/prov\\_dip/internaz/Person/Cannizzaro/art117.rtf](http://www.unimc.it/web_9900/prov_dip/internaz/Person/Cannizzaro/art117.rtf)

*Se questa soluzione dovesse valere in via generale, infine, non vi sarebbero ragioni per sottrarre al controllo della Corte costituzionale la legittimità di leggi confliggenti con il diritto comunitario. Essa non appare però facilmente compatibile con gli orientamenti prevalenti nella giurisprudenza costituzionale italiana, che fanno riferimento piuttosto ad un obbligo, autonomamente disposto dall'ordinamento interno nei confronti del giudice ordinario, di disapplicare leggi confliggenti con il diritto comunitario. È difficile pensare che la legge di riforma intendesse avere l'effetto di pregiudicare gli esiti di una tormentata evoluzione giurisprudenziale, e di mutare anche l'assetto teorico dei rapporti fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario.*

*.... In questo diverso contesto sembra di poter ragionevolmente spiegare la funzione assolta dall'art. 117, 1° comma. Questa disposizione serve ad esplicitare e bilateralizzare il vincolo del rispetto degli obblighi internazionali, che nel preesistente ordinamento - imperniato su un potere tendenzialmente esclusivo dello Stato nei rapporti internazionali - era disposto solo nei confronti delle Regioni. Dato che nel nuovo assetto costituzionale conseguente alla riforma le Regioni dispongono di proprie competenze sul piano esterno, è ragionevole pensare che l'art. 117, 1° comma, abbia proprio la funzione di stabilire che l'assunzione di obblighi internazionali ad opera di ciascuno degli enti titolari di tale potere costituisca un limite di legittimità per l'esercizio di competenze normative interne dell'altro e regolare così l'interferenza fra potestà normativa interna e potere estero».*

Senonché tali preoccupazioni vengono fugate da Luciani <sup>(55)</sup> e D'Atena <sup>(56)</sup>. Il primo, con riferimento alla circostanza che l'articolo 117 Costituzione «regolerebbe solo i rapporti tra ordinamenti e non anche quelli tra fonti» ritiene trattarsi di «di opinione non convincente, non fosse altro perché la disposizione in commento fa esplicito riferimento alla funzione legislativa, epperò - appunto - ai rapporti tra fonti».

Aggiunge l'Autore che «In ogni caso, non è fondata la preoccupazione della dottrina da ultimo citata, che contesta l'interpretazione letterale dell'art. 117, comma 1, in quanto determinerebbe l'assoggettamento delle leggi interne a qualunque obbligo internazionale, anche a quelli contratti in violazione delle norme costituzionali. Mi sembra evidente, infatti, che l'utilizzazione dell'obbligo internazionale come parametro (e cioè come «norma interposta») è possibile solo a condizione che se ne sia previamente scrutinata la conformità a Costituzione. Non accade, qui, molto di diverso da quello che si verifica nella delegazione legislativa o nel rapporto tra legge statale di principio e legge regionale in materia concorrente. Il fatto che il decreto legislativo delegato debba rispettare la legge di delegazione e che la legge regionale debba rispettare la legge statale di principio non significa che legge di delegazione e legge statale siano state, diciamo così, costituzionalizzate al buio. Il principio logico di non-contraddizione impone di utilizzare quali parametri le sole norme interposte conformi a Costituzione».

Nello stesso senso D'Atena <sup>(57)</sup> secondo il quale «L'obiezione non sembra, tuttavia, insuperabile. L'art. 117, comma 1, infatti, non può venire isolato dal sistema costituzionale di cui è entrato a far parte. Esso va, in particolare, collegato all'art. 80. E', infatti, ragionevole ritenere che tale disposizione, esigendo l'autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati l'adattamento ai quali comporti la modifica di atti legislativi preesistenti (o - per riprendere la dizione da esso impiegata - dei trattati che "importano modificazioni di leggi") richieda - ed a più forte ragione - analoga autorizzazione per i trattati che intendano vincolare la legislazione futura. Con la conseguenza che, qualora s'intenda produrre questo effetto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 80 e 117, comma 1, il passaggio parlamentare sia da considerare indispensabile».

Ma vien da chiedersi ora di quali «obblighi internazionali» parli la norma in oggetto.

Da un canto si potrebbe ritenere che obblighi internazionali siano soltanto quelli che derivino da impegni assunti dallo Stato, quando solo e soltanto quest'ultimo agisca sul piano internazionale e stipuli trattati o accordi che, nel rispetto di quanto previsto dalla Convenzione di Vienna sul diritto

---

<sup>55</sup> Luciani, *op. cit.*

<sup>56</sup> D'Atena, *op. cit.*

<sup>57</sup> D'Atena, *op. cit.*

dei Trattati, conclusa a Vienna il 23 maggio 1969 e ratificata anche dall'Italia con legge 112/74, siano appunto in grado di produrre effetti giuridici internazionali.

D'altro canto una parte della Dottrina<sup>(58)</sup> ha avvertito che effetti di rilievo giuridico internazionale potrebbero conseguire dalla conclusione di accordi regionali conclusi in attuazione della Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, conclusa il 21 maggio 1980 e ratificata con legge 948/1984. Si fa riferimento, in particolare, agli strumenti di controllo dell'esecuzione delle intese o di intervento per la risoluzione di eventuali controversie<sup>(59)</sup>.

Ma obblighi internazionali scaturiscono anche dalla conclusione degli atti promozionali da parte delle Regioni; atti che impegnano la responsabilità internazionale dello Stato e che proprio per questo motivo sono circondati da una serie di cautele quanto ad aspetti contenutistici e procedurali.

Alla luce, poi, della riforma costituzionale e della possibilità data a tutte le Regioni di stipulare accordi internazionali, con poteri di firma validi a norma del diritto internazionale, anche da tali accordi vengono prodotti obblighi internazionali.

Quindi si può concludere che gli obblighi internazionali scaturenti da un accordo siglato da una Regione non possono essere elusi dallo Stato<sup>(60)</sup>

Certo una difficoltà non di poco conto emerge da una tale conclusione e cioè che le norme contenute in un accordo (o anche in una intesa) siglato da una Regione assumono, in tal modo, un rango gerarchicamente superiore a quello delle norme di una legge ordinaria statale o regionale che sia, quanto meno sotto il profilo della forza passiva, dal momento che non potrebbero essere abrogate da norme formalmente di pari rango.

Ed una tale ipotesi introduce una serie di interrogativi circa la possibilità per lo Stato di modificare le norme di principio che incidano su materie di competenza concorrente sulle quali le Regioni abbiano concluso accordi internazionali<sup>(61)</sup>.

In conclusione si può dire che il limite del *rispetto degli obblighi internazionali* si impone non soltanto alle Regioni, ma anche allo stesso Stato. Tale limite ha una duplice valenza. Da un lato esso costituisce limite *positivo*, consistente nel dovere di osservanza degli obblighi derivanti dai trattati internazionali (e quindi il Parlamento statale e le Regioni sono obbligate a rispettare, nell'esercizio delle proprie funzioni e competenze, i contenuti degli accordi internazionali stipulati) e dall'altro, come limite *negativo*, e cioè come preclusione all'esercizio della potestà legislativa in materie che abbiano formato oggetto di un Trattato internazionale se non, beninteso, nei limiti in cui ciò sia concesso ed ammesso, anche implicitamente, dagli ordinamenti nazionale e sopranazionale e salvo il potere di denuncia dei trattati.

---

<sup>58</sup> **Azzena**, *Competenze regionali nei rapporti internazionali e accordi fra regioni a statuto speciale ed enti autonomi territoriali esteri*, Quaderno n. 20 Servizio Studi ARS, 1984, pag. 170.

<sup>59</sup> Ed infatti, l'art. 6 dello schema di accordo 2.2 per il coordinamento nella gestione di affari pubblici locali transfrontalieri, allegato alla Convenzione stabilisce che «*Le Parti (ndr. quindi anche le Regioni) possono decidere la creazione di uno specifico organo per il controllo del rispetto degli impegni, composto di esperti designati in numero uguale dalle due Parti e di un esperto neutrale la cui designazione o la modalità di designazione è prevista in precedenza. L'organo di controllo esprime il suo parere sul rispetto o il mancato rispetto dell'accordo. Esso è abilitato a dare pubblicità al suo parere.*».

<sup>60</sup> In senso opposto sembra **Pizzetti**, *I nuovi elementi «unificanti» del sistema italiano: il «posto» della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il «ruolo» dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.*

<sup>61</sup> Si veda però **Ruggeri**, *Riforma del Titolo V e «potere estero» delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, Testo rielaborato di una relazione svolta al Convegno su Potere estero delle Regioni ed allargamento ad Est dell'unione europea. prospettive per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Udine, 14 dicembre 2002.

## **18) Il potere delle Regioni di concludere accordi internazionali: verso una interpretazione federalista del disegno costituzionale.**

Si è visto che l'articolo 117 Costituzione ha previsto in favore delle Regioni la possibilità di concludere accordi ed intese internazionali, seppur nelle materie di propria competenza e nei casi e con le forme disciplinati con legge dello Stato.

Atteso che le Regioni non sono soggetti dell'ordinamento internazionale, si è detto che tale potere estero, costituzionalmente garantito, è suscettibile di impegnare la soggettività internazionale dello Stato. Così come lo Stato può farsi rappresentare da suoi organi operanti a livello centrale, la disposizione costituzionale «*de qua*» stabilisce che lo Stato possa essere rappresentato dalle Regioni.

Un dato comunque va messo in evidenza: anche se è la Regione a concludere formalmente un accordo, sarà sempre la responsabilità dello Stato ad entrare nel gioco delle relazioni internazionali. La legge 131/2003, come si è avuto modo di accennare, ha circondato di numerose cautele l'esercizio in concreto del potere regionale di concludere accordi ed intese internazionali.

Vien da chiedersi se la disposizione contenuta nell'articolo 117 Costituzione avrebbe potuto essere attuata in un modo diverso, da un lato più rispettoso del riparto di competenze delineato dal legislatore costituzionale a favore delle Regioni e dall'altro comunque attento a non sacrificare più di tanto la necessaria riserva statale sulla cosiddetta «*politica estera*».

In altri termini occorre, dunque, domandarsi in maniera problematica, se il controllo preventivo di merito, esplicito ad opera del Governo statale sia sugli accordi che sulle intese, sia conforme o meno al disegno costituzionale e se l'obiettivo del necessario riconoscimento in via esclusiva della materia della politica estera allo Stato avrebbe potuto essere raggiunto con una maggiore considerazione delle mutate competenze che la Costituzione pur riconosce alle Regioni in materia di «*treaty making power*».

La risposta a tale quesito presuppone una seria ponderazione e valutazione degli interessi in gioco. Qual è, in altre parole, il bene giuridico che va tutelato sul fronte statale e quali le prerogative che dovrebbero essere comunque garantite sul versante regionale, anche al fine di evitare che la compressione delle competenze di tali enti finisca con l'alterare il disegno federalista sotteso alla nuova Carta costituzionale.

Orbene, in primo luogo appare indiscutibile che lo Stato abbia tutto l'interesse a decidere, secondo il suo sovrano apprezzamento, se sia o meno opportuno avviare, proseguire o interrompere trattative e negoziati con un determinato altro soggetto. E tale valutazione circa l'opportunità non potrebbe giammai essere sottoposta ad alcun giudizio esterno, essendo attratta in via esclusiva alla univoca materia della politica estera nazionale.

Sembra, peraltro, indubitabile che lo Stato mantenga inalterato il proprio interesse a gestire le relazioni internazionali preordinate alla conclusione di accordi e trattati che coinvolgeranno la sua responsabilità sul piano internazionale. E', infatti, risaputo, che nel diritto internazionale anche la forma è sostanza e quindi tutto quanto attiene alla materia diplomatica non può che essere definito e realizzato che dallo Stato o con l'assistenza degli organi statali <sup>(62)</sup>.

Pertanto, l'individuazione del soggetto con cui trattare, le condizioni alle quali negoziare e l'assistenza diplomatica alle trattative costituiscono, a parere di chi scrive, aspetti inscindibilmente legati alla soggettività internazionale dello Stato, alla conseguenziale sua responsabilità e

---

<sup>62</sup> In Belgio le relazioni diplomatiche e consolari costituiscono materia di esclusiva competenza federale. Tuttavia, la Regione (come le altre entità federate) ha facoltà di inviare propri rappresentanti presso gli uffici diplomatici e consolari all'estero, oppure può optare per una rappresentanza autonoma. Anche nel secondo caso però, non potendo la Regione intrattenere relazioni diplomatiche o consolari, si tratterà comunque di attività volte solo a promuovere all'estero le iniziative economico-commerciali della Regione.

soprattutto afferenti ad una materia – quella della politica estera – che costituisce una componente essenziale dello Stato centrale.

Resta, allora, da esaminare il tema spinoso dell'oggetto delle trattative. In altri termini: esiste un interesse concreto dello Stato a stabilire i contenuti degli accordi internazionali siglati dalla Regione? E se la risposta a tale quesito è affermativa, tale interesse deve o no essere contemperato con l'interesse a non alterare il riparto costituzionale di competenze materiali? Ovvero, anche alla luce del nuovo assetto di poteri delineato dalla Costituzione, rimane valida la concezione secondo cui ogni materia di competenza regionale nasce limitata e quindi circoscritta al solo ambito interno, ritraendosi a favore dello Stato ogniqualvolta la responsabilità di quest'ultimo possa essere fatta valere sul piano internazionale?

A ben vedere una siffatta ricostruzione appare poco adeguata al nuovo sistema regional-federale introdotto con la riforma del 2001 ed ai principi ispiratori della riforma medesima.

Del resto lo stesso articolo 117 Costituzione, nell'attribuire il *«treaty making power»* alle Regioni, stabilisce alcune coordinate essenziali. In primo luogo esso prevede che tale potere possa essere esercitato nei casi e con le forme disciplinate dallo Stato; in secondo luogo, è questo è un dato che deve essere tenuto in debito conto, l'articolo 117 Costituzione introduce una riserva di legge per la disciplina delle ipotesi in cui il predetto potere possa essere esercitato e per la individuazione delle forme che devono rivestire la *«conclusione»* dell'accordo o intesa.

Sembra abbastanza chiaro che disciplinare i casi significa, in sostanza, stabilire quali tipologie di accordi o intese possano essere conclusi dalle Regioni. Ed in tal senso la legge 131/2003 ha ben interpretato lo spirito dell'articolo 117 Costituzione.

Ma, vien da chiedersi se anche in ordine alla determinazione delle *«forme»* la stessa legge 131/2003 abbia ben centrato la volontà del legislatore costituzionale.

L'articolo 117 Costituzione richiede che la *«conclusione»* di un accordo debba avvenire con le forme stabilite dal legislatore ordinario. Quindi rientra nella competenza dello Stato stabilire, ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, se il consenso ad essere vincolato da un accordo debba essere espresso *«per mezzo della firma, dello scambio degli strumenti costituenti un trattato, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione o dell'adesione, o di qualsiasi altro mezzo convenuto»*. Spetta ancora al legislatore ordinario prevedere se l'accordo di un determinato tipo debba avere una forma particolare, al limite anche una forma non scritta, ex articolo 3 della predetta Convenzione. Spetta sempre al legislatore ordinario decidere se i pieni poteri alla Regione debbano essere conferiti in via generale ovvero di volta in volta (articolo 7 Convenzione). Compete, infine, sempre al legislatore ordinario prevedere i casi in cui la Regione possa essere autorizzata ad apporre una riserva all'accordo ovvero stabilire che questa riserva possa essere apposta soltanto dallo Stato.

Tutte queste indicazioni attengono al modo di esplicitarsi della fase conclusiva dell'accordo e, quindi, avrebbero potuto e dovuto essere disciplinate dalla legge n. 131/2003, la quale, invece, non soltanto non si occupa di tali relevantissimi aspetti, ma anzi, introducendo la possibilità per il Governo di accertare previamente la legittimità dell'accordo, sembra travalicare il dettato costituzionale.

Così come, sia nel caso delle intese che nel caso degli accordi, la legge 131/2003, nell'introdurre un sistema di osservazioni e di indicazioni che possono essere formulate dai Ministeri competenti per materia, disciplina una fase che non è contemplata dall'articolo 117 Costituzione, il quale, val la pena di ribadirlo, si sofferma, soltanto, sul momento della conclusione dell'accordo e dell'intesa.

L'articolo 117 Costituzione non parla affatto delle fasi prodromiche alla conclusione dell'accordo o intesa ed è ben lungi dal richiedere l'esercizio di un potere di controllo governativo, seppur di legittimità, sui poteri dispositivi sulle materie di competenza regionale.

Si badi bene. Il punto qui sollevato non è quello di escludere che il Governo possa decidere in qualunque momento che la Regione interrompa la trattative e non è nemmeno quello di respingere la necessità dell'assistenza diplomatica dello Stato. Questi due aspetti sono indiscussi ed indiscutibili. Il problema vero è quello di aver previsto che il Governo possa, in qualche modo,

incidere nel merito delle questioni oggetto dell'intesa, attraverso le osservazioni che possono essere formulate dai Ministeri competenti per materia per il tramite del Ministero degli Affari esteri e di aver stabilito che lo stesso Governo possa esercitare un controllo di legittimità preventivo sull'accordo da sottoscrivere, non basato su alcuna disposizione costituzionale.

E del resto già alla stregua dell'ordinamento vigente sarebbe ben possibile per il Governo, laddove ravvisi che l'accordo in corso di conclusione tra una Regione ed uno Stato estero sia esorbitante rispetto la sfera di competenze assegnate alla Regione stessa, sollevare conflitto di attribuzione davanti la Corte costituzionale.

L'aver previsto con legge ordinaria che un tale onere di impugnativa passi in via ordinaria in capo alle Regioni, che sarebbero chiamate di volta in volta ad impugnare il diniego di conferimento dei poteri di firma, sembra francamente eccessivo.

Un'altra questione rilevante è quella legata alla esatta individuazione delle materie in cui le Regioni possono concludere accordi ed intese.

Si è già avuto modo di evidenziare come il dettato costituzionale abbia delineato un quadro di maggior favore per le Regioni rispetto all'azione «*frenante*» esercitata dalla legge 131/2003.

Nulla avrebbe vietato, ed anzi si può forse dire che la stessa Costituzione avrebbe potuto consentire, l'introduzione di una disciplina ordinaria più aperta al ruolo internazionale delle Regioni.

Così, non si vede francamente il motivo per cui alle Regioni è stato consentito di concludere accordi, sia nelle materie di competenza esclusiva, sia in quelle di competenza concorrente, almeno per quanto concerne gli accordi più rilevanti, soltanto a condizione della previa entrata in vigore di accordi internazionali, evidentemente stipulati dallo Stato.

Una volta previsti una serie di accorgimenti procedurali ed una tutela «*ferrea*» dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Province autonome in tutte le fasi del procedimento negoziale, ben si sarebbe potuto permettere a tali enti di stipulare accordi nelle materie di competenza esclusiva, nel rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali esistenti e della normativa comunitaria, omologando in tal modo il potere estero regionale all'esercizio della potestà legislativa.

## APPENDICE

SENTENZA N. 179

ANNO 1987

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente:

prof. Antonio LA PERGOLA;

Giudici:

prof. Virgilio ANDRIOLI

prof. Giuseppe FERRARI,

dott. Francesco SAJA,

prof. Giovanni CONSO,

prof. Ettore GALLO,

dott. Aldo CORASANITI,

prof. Giuseppe BORZELLINO,

dott. Francesco GRECO,

prof. Renato DELL'ANDRO,

prof. Gabriele PESCATORE,

avv. Ugo SPAGNOLI,

prof. Francesco Paolo CASAVOLA,

prof. Antonio BALDASSARRE,

prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzioni, promossi con ricorsi della Presidenza del Consiglio dei ministri contro la Regione Puglia, notificato l'8 maggio 1986, la Regione Marche, notificato il 17 giugno 1986, la Regione Lombardia, notificato il 1° agosto 1986, e la Regione Lazio, notificato il 14 agosto 1986, in materia di c.d. "*potere estero*", iscritti nel registro conflitti dell'anno 1986, nn. 23, 32, 37 e 38;

Visti gli atti di costituzione della Regione Puglia e della Regione Lazio;

Udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 1987 il Giudice relatore Francesco Saja;

Uditi l'avvocato Vincenzo Caputi Jambrenghi per la Regione Puglia e l'Avvocato dello Stato Ignazio Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato l'8 maggio 1986 (reg. confl. n. 23 del 1986) la Presidenza del Consiglio dei ministri esponeva che con lettera pervenuta il 15 marzo precedente il Presidente del Consiglio regionale della Puglia aveva trasmesso copia di una "*Dichiarazione di intenti*", sottoscritta dal medesimo e dal Presidente dell'Assemblea della Repubblica socialista di Montenegro al termine di una visita ivi resa da una delegazione del Consiglio regionale pugliese.

Detta dichiarazione, oltre ad un'enunciazione di principio sulla pace in Europa e nel Mediterraneo, concerneva diverse attività, che le parti ritenevano opportuno coordinare, in materia di industria, commercio, traffico marittimo ed aereo, turismo, cultura, scienza, sanità, radiotelecomunicazioni.

Riteneva la ricorrente che tale atto configurasse una iniziativa della Regione in materia di rapporti internazionali, riservata alla competenza esclusiva agli organi dello Stato, come risultava non solo dagli artt. 1, 5, 80, 87, 115 e 117 Cost., bensì anche dall'art. 4 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616: quest'ultimo infatti attribuiva allo Stato le funzioni amministrative attinenti ai rapporti internazionali (primo comma), e permetteva alle regioni di svolgere all'estero soltanto “attività promozionali” relative alle materie di loro competenza, alla duplice condizione che vi fosse una previa intesa col Governo e che fosse rispettato l'indirizzo ed il coordinamento statale (secondo comma).

Per di più, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 11 marzo 1980 escludeva che le regioni potessero stipulare con rappresentanti di altri paesi accordi, intese o altri atti formali, idonei ad assumere impegni o ad esprimere valutazioni politiche.

Pertanto la ricorrente chiedeva che la Corte annullasse la detta dichiarazione di intenti.

2. - Analoga impugnativa (reg. confl. n. 32 del 1986) la Presidenza del Consiglio rivolgeva, con atto notificato il 17 giugno 1986, contro un “accordo per intenti” stipulato dal Presidente del Consiglio regionale delle Marche ed il rappresentante del Dipartimento brevetti della Provincia cinese di Shandong, portato a conoscenza della ricorrente con lettera pervenuta il 28 aprile 1986.

Detto accordo - che il Presidente della regione affermava, senza documentazione, essere stato autorizzato in via informale dalla Giunta e comunque subordinato alle “determinazioni” del Ministero degli affari esteri - conteneva una serie di impegni in materia culturale, commerciale, scientifica e tecnologica, con una clausola di durata e la previsione di una missione in Cina di una delegazione della Regione.

3. - Altra impugnativa (reg. confl. n. 37 del 1986) la Presidenza del Consiglio rivolgeva, con atto notificato il 10 agosto 1986, contro un “accordo di collaborazione sanitaria” stipulato dall'Assessore alla sanità della Regione Lombardia e dal Presidente della Regione Benadir della Repubblica di Somalia, accordo di cui la ricorrente aveva avuto notizia prima da un'informativa dell'Ambasciata a Mogadiscio e poi da una lettera del Presidente della Giunta regionale, pervenuta il 4 giugno 1986.

4. - Infine la Presidenza del Consiglio impugnava (reg. confl. n. 38 del 1986), con atto notificato il 14 agosto 1986, un protocollo “di collaborazione” stipulato il 26 maggio 1984 dal Presidente della Giunta regionale del Lazio ed il Governatore dello Stato di Sonora (Messico) nonché i successivi protocolli sottoscritti il 22 luglio 1985 dal Presidente della Regione e il 3 e 4 giugno 1986 dall'Assessore all'agricoltura.

La ricorrente aggiungeva di aver consentito a che una delegazione regionale approfondisse e definisse un progetto relativo ad interventi in materia di sviluppo agro-forestale. Da informative dell'Ambasciata e dall'acquisizione (avvenuta il 31 luglio 1986) di copia integrale degli atti, prima conosciuti solo nei limiti di una menzione contenuta in una nota del 14 aprile 1986, essa aveva però appreso che i medesimi potevano comportare l'assunzione di impegni sul piano internazionale.

5. - Si costituiva la Regione Puglia, la quale preliminarmente eccepiva l'inammissibilità del ricorso dello Stato per decadenza dai termini: infatti l'impugnata dichiarazione di intenti era stata preceduta da un telegramma inviato il 31 gennaio 1986 dal Presidente del consiglio regionale al Presidente del Consiglio dei ministri onde informarlo di aver accettato l'invito rivoltogli dalla Repubblica del Montenegro; dalla ricezione di tale telegramma avrebbe dovuto calcolarsi il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 39 l. 11 marzo 1957 n. 83 per la produzione del ricorso.

La resistente eccepiva ancora che un atto sottoscritto dal solo Presidente del Consiglio non poteva considerarsi come manifestazione di volontà della Regione, esprimibile solo dagli organi competenti: il ricorso doveva perciò considerarsi inammissibile perché privo di oggetto.

Nel merito la Regione escludeva che una semplice “dichiarazione di intenti”, contenente ovvie constatazioni politiche, mere espressioni di desiderio nonché informazioni e sollecitazioni dirette ai competenti organi statali, avesse un contenuto giuridico tale da poter formare oggetto di un conflitto di attribuzioni.

6. - Si costituiva anche la Regione Lazio, che però presentava le proprie deduzioni oltre venti giorni dopo la notificazione del ricorso, ossia il 23 settembre 1986 (art. 27, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).

Essa sosteneva preliminarmente che il detto termine doveva farsi decorrere non dalla notificazione del ricorso bensì dalla costituzione in giudizio del ricorrente, avvenuta il 3 settembre 1986, e richiamava in proposito l'ordinanza di questa Corte n. 109 del 1975.

La Regione eccepeva poi che l'atto introduttivo del giudizio doveva considerarsi tardivo, in quanto già con la nota dell'aprile 1986 la controparte aveva avuto modo di conoscere l'asserita lesione del proprio interesse.

Nel merito la resistente sosteneva l'infondatezza del ricorso, trattandosi di attività regionali "promozionali", permesse dal citato art. 4 d.P.R. n. 616 del 1977.

Questi argomenti venivano ulteriormente svolti dalla Regione in una memoria presentata in prossimità dell'udienza.

### *Considerato in diritto*

1. - I quattro conflitti di attribuzioni indicati in epigrafe propongono alla Corte la medesima questione, deducendosi dallo Stato ricorrente che il c.d. "potere estero" è riservato al Governo in via esclusiva, senza che, sia pure limitatamente alle materie di competenza delle regioni, possa essere riconosciuto anche a queste ultime. In conseguenza di tale identità dell'oggetto, tutti i giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Delle quattro Regioni convenute (Puglia, Marche Lombardia, Lazio) si sono costituite soltanto la prima e l'ultima.

Ma la costituzione della Regione Lazio risulta inammissibile per essere avvenuta oltre il termine di venti giorni, stabilito dall'art. 27, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 16 marzo 1966, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 24 successivo: tale termine, che come tutti quelli afferenti al processo costituzionale ha carattere perentorio, decorre dalla notificazione del ricorso (avvenuta nella specie il 14 agosto 1986) e perciò era scaduto al momento in cui è avvenuta la costituzione (23 settembre 1986). La contraria pretesa della Regione, secondo cui il termine di costituzione del resistente decorrerebbe dalla scadenza di quello previsto per il deposito del ricorso, urta contro il chiaro, inequivocabile disposto della norma indicata, mentre fuor di proposito risulta il richiamo alla decisione n. 109 del 7 maggio 1975, che ha ben altro oggetto e nella quale la Corte non afferma affatto quanto dedotto dalla resistente. Del pari, non è pertinente il richiamo all'art. 22, primo comma, l. 11 marzo 1953 n. 87, dato che il rinvio al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale opera soltanto se manca una disposizione appositamente dettata per il giudizio costituzionale, disposizione che invece nella specie sussiste ed è data appunto dal ricordato art. 27, terzo comma, delle Norme integrative.

3. - La suindicata tardività della costituzione non impedisce però alla Corte di rilevare d'ufficio l'inammissibilità del ricorso concernente i protocolli siglati il 26 maggio 1984 e il 22 luglio 1985, chiaramente e inequivocabilmente indicati (oltre che nella precedente corrispondenza) nella nota del 14 aprile 1986, con cui la Regione richiese l'autorizzazione a proseguire i contatti già iniziati: a tale istanza la Presidenza del Consiglio aderì con nota del 2 maggio successivo, autorizzando, ovviamente sul presupposto della conoscenza di precedenti contatti, la chiesta prosecuzione; pertanto, almeno da questa data allo Stato era sicuramente noto il contenuto di detti protocolli, onde il termine di sessanta giorni, fissato dall'art. 39, secondo comma, l. n. 87 del 1953 per la proposizione del regolamento di competenza, era scaduto allorquando l'impugnativa venne notificata, in data 14 agosto 1986 (al procedimento costituzionale, non si applicano, per ius receptum, le norme sulla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, di cui alla l. 7 ottobre 1969 n. 742: v. sent. n. 239 del 1982).

Il ricorso è invece ammissibile, contrariamente a quanto eccepisce la Regione, per il protocollo del 3 e 4 giugno 1986, in quanto il suo contenuto fu comunicato al Governo dall'Ambasciata italiana di

Città del Messico con nota del 31 luglio, sicché il termine era ancora in corso il 14 agosto successivo, al momento della proposizione dell'impugnativa.

4. - Pacificamente ammissibili sono pure i ricorsi contro le Regioni Marche e Lombardia.

E ad analoga conclusione si deve pervenire in ordine al ricorso contro la Regione Puglia, non potendosi accogliere l'eccezione di intempestività da questa formulata: infatti il Ministero degli affari esteri fu informato del contenuto del protocollo in questione soltanto il 15 marzo 1986 e l'impugnazione venne proposta l'8 maggio successivo, ossia nel termine di sessanta giorni fissato dalla legge.

Né regge l'altra eccezione, con cui si deduce la giuridica inesistenza dell'impugnata "Dichiarazione di intenti" perché posta in essere dal Presidente del Consiglio regionale anziché dal Presidente della Giunta, a cui spetta la rappresentanza della Regione a norma dell'art. 51 dello Statuto. A parte invero ogni altro rilievo che pure potrebbe formularsi in ordine alla qualificazione e agli effetti del vizio dedotto, è preliminare ed assorbente l'evidente inesattezza della premessa. La Regione invero si riferisce al potere di rappresentanza organica ai fini dell'ordinamento interno, ma sul piano internazionale il detto potere va considerato diversamente, giacché esso spetta agli uffici a cui per legge o per volontà degli organi interni è conferito, e che sono così legittimati a svolgere una determinata attività con soggetti di ordinamenti stranieri. Nella specie, secondo quanto risulta anche dalla memoria della resistente, la delegazione pugliese era guidata, per deliberazione degli organi competenti e come già in passato, dal Presidente del Consiglio regionale, non nella propria funzione istituzionale, bensì in quella di capo missione, con la sua conseguente legittimazione a sottoscrivere l'impugnato protocollo.

5. - Ciò posto, la Corte deve ribadire, nel merito della proposta questione, la propria precedente giurisprudenza, secondo cui in linea di principio rientra nell'esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato il potere di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato, comprensiva anche della materia socio-economica (cfr. da ultimo sent. n. 187 del 1985).

Il carattere unitario e indivisibile della Repubblica condiziona e subordina le autonomie locali (art. 5 Cost.), nelle quali perciò non può essere compresa la potestà di decidere sulla instaurazione e gestione dei rapporti internazionali; ciò è anche ribadito espressamente dal primo comma dell'art. 4 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, il quale dispone testualmente: "Lo Stato... esercita le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali...".

Questi ultimi rientrano pertanto nella competenza dello Stato, in quanto attengono all'attività politica, economica, sociale e culturale del Paese nei confronti degli altri Stati: essi trovano la loro origine in patti stipulati da soggetti di diritto internazionale, con l'assunzione di impegni dei quali risponde lo Stato.

Né al riguardo può riconoscersi alcun rilievo alla maggiore o minore importanza dei singoli accordi, i quali, anche se di modesta portata, potrebbero in ipotesi pur sempre incidere sulla politica estera, per sua natura non suscettibile di frazionamenti e di una pluralità di titolari.

6. - Il vigente sistema costituzionale ammette peraltro esplicitamente, come ora si è accennato, che il legislatore ordinario possa introdurre deroghe alla regola fondamentale ora enunciata: deroghe che, come tali, sono di stretta interpretazione, e non possono perciò essere estese al di là dei casi espressamente previsti.

A tale possibilità si collega anzitutto l'art. 4, secondo comma, del cit. D.P.R. n. 616 del 1977, secondo cui le regioni possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza, previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento emanati da quest'ultimo.

La categoria delle attività promozionali, secondo un orientamento assolutamente prevalente, comprende 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. L'ambito così rigorosamente delimitato della potestà regionale, la necessaria preventiva intesa con il Governo e la obbligatoria conformità agli indirizzi ed agli atti di coordinamento degli organi centrali garantiscono l'indispensabile

aderenza degli atti “promozionali” alla politica estera perseguita dallo Stato. E va peraltro aggiunto che tali atti non possono comunque concernere le materie contemplate dall'art. 80 Cost., che salvaguarda le funzioni del Parlamento. Alla ricordata possibilità offerta dal sistema costituzionale va pure ricondotta la recente disposizione risultante dal combinato disposto degli artt. 3 e 4 l. 19 novembre 1984 n. 948, relativa alla ratifica della convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera, adottata a Madrid il 21 maggio 1980, la quale, nell'ambito degli enti competenti a stipulare gli accordi e le intese previsti dalla convenzione stessa, include espressamente le regioni. Naturalmente non mancano anche in questa legge le opportune cautele: così, da un lato, il cit. art. 3 dispone che il compimento degli atti ora indicati ad opera degli enti locali é subordinato alla previa stipulazione, da parte dello Stato, di convenzioni bilaterali con gli Stati confinanti, convenzioni contenenti l'indicazione delle relative materie, escluse in ogni caso quelle pregiudizievoli agli interessi politici ed economici nazionali, della difesa, dell'ordine e della sicurezza pubblica; e, d'altro canto, l'art. 6 stabilisce che gli atti regionali di approvazione di accordi ed intese sono soggetti ai controlli previsti dal vigente ordinamento interno. Infine, va ricordata l'attività consentita alle regioni nell'ambito dell'organizzazione europea (Consiglio d'Europa, Comunità europee), la quale assume estensione sempre maggiore (in proposito vedasi, tra l'altro, la recente Carta europea delle autonomie locali, adottata nella Conferenza di Roma del novembre 1984 ed aperta alla firma, a Strasburgo, a decorrere dal 15 ottobre 1985).

Nei casi anzidetti si ha sempre la responsabilità dello Stato, il quale risponde degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori.

7. - Oltre alle fattispecie indicate nei paragrafi precedenti e concernenti accordi in senso proprio, é dato riscontrare nell'ambito della realtà internazionale, come ha notato autorevole dottrina e come emerge dalla concreta esperienza, alcune 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 diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte. La varietà della materia non consente una precisa classificazione, come peraltro si verifica per i trattati propriamente detti, ma si può rilevare trattarsi di attività non collegate con situazioni concernenti l'intero territorio nazionale e perciò rimesse all'iniziativa degli enti locali. Attraverso gli atti ora nominati le regioni, interessate alla realizzazione degli scopi connessi alle materie loro devolute, non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ma si limitano, come sopra si é accennato, a prevedere lo scambio di informazioni utili ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, oppure, ancora, ad enunciare analoghi intenti ed aspirazioni, proponendosi di favorirne unilateralmente la realizzazione mediante atti propri o, al più, mediante sollecitazione dei competenti organi nazionali.

Si tratta, evidentemente, di attività non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali sopra indicati, poiché il loro contenuto non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato né, come s'è detto, può far sorgere responsabilità di qualsiasi genere a carico del medesimo. Perciò ritiene la Corte, la quale per la prima volta ha occasione di occuparsi dello specifico problema, che non sussiste ostacolo alcuno nel nostro sistema costituzionale a riconoscere la legittimità di tali attività, per le quali può essere accolta la denominazione, proposta dalla dottrina, di “attività di mero rilievo internazionale delle regioni”.

8. - Dalle caratteristiche di tali attività discende quale conseguenza necessaria che, se pur non espressamente prescritto, deve ritenersi sempre indispensabile il previo assenso del Governo, in modo che lo Stato possa controllare la loro conformità agli indirizzi di politica internazionale, e resti così escluso il pericolo di un pregiudizio agli interessi del Paese. Perciò le regioni, prima di avviare i contatti con organismi esteri, sono tenute a darne tempestiva notizia al Governo, il quale ha il potere di porre un divieto quando ritenga che essi mal si concilino con l'indirizzo politico generale. Intuitivamente é necessario che le regioni, nel richiedere l'assenso, esponano adeguatamente il contenuto dell'atto che si propongono di compiere, in modo che questo possa

essere sottoposto ad un'effettiva e approfondita valutazione. Inoltre, dopo il compimento, l'atto regionale é soggetto alle regole generali in materia di controlli.

9. - Non va taciuto come la presente decisione sia sostanzialmente conforme all'orientamento già accolto dallo Stato, il quale, sempre sensibile nel difendere la propria competenza nei confronti delle regioni, dopo una iniziale resistenza ha notevolmente ceduto, in subiecta materia, alle pretese locali. In particolare, oltre alla circolare della Presidenza del Consiglio 3 febbraio 1983, va ricordata la nota 16 febbraio 1984, indirizzata dallo stesso Ufficio ai Commissari governativi regionali e al Ministero degli affari esteri, nella quale espressamente si consentono le attività suindicate, previa "notizia" alla Presidenza medesima. Di conseguenza l'attuale pronuncia della Corte viene in definitiva e sostanzialmente a convalidare una prassi già invalsa, valutata favorevolmente anche in qualche decisione della giurisdizione amministrativa.

La soluzione qui accolta, in parte positiva, si estende naturalmente anche alle regioni differenziate, se nulla é disposto in proposito dai relativi statuti, per effetto del noto principio secondo cui a queste ultime non può essere riservato un trattamento peggiore rispetto alle prime.

10. - In base a quanto sin qui detto risulta non plausibile, né coerente con il ricordato orientamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, la linea seguita nei quattro conflitti in esame dall'Avvocatura erariale, la quale ha fondato le sue deduzioni esclusivamente sulla riserva allo Stato del "potere estero", concepita come assoluta e illimitata e quindi senza che residui alcun margine per le regioni.

Seguendo invece la distinzione sopra posta, é necessario esaminare ogni ricorso secondo le caratteristiche proprie delle singole fattispecie, onde debbono ritenersi non fondate le due impugnative contro le Regioni Puglia e Lazio, mentre vanno accolte quelle proposte contro le Regioni Marche e Lombardia.

Invero, le Regioni Lazio e Puglia hanno dato tempestivo avviso all'autorità centrale, che ha prestato il proprio assenso alle attività di cui si trattava; le quali in effetti, pur con i loro contorni variamente modulati, non fuoriescono dalla categoria sopra denominata di "attività di mero rilievo internazionale". E infatti per quanto riguarda la Puglia, a parte qualche retorica affermazione, si tratta dell'enunciazione di semplici propositi e aspirazioni da rassegnare agli organi statali competenti, affinché questi possano (liberamente) valutare l'opportunità della loro realizzazione; mentre il rappresentante della Regione Lazio si é limitato a proseguire "colloqui esplorativi", già avviati nel settore agro-forestale nel 1984 e 1985, e quindi a porre in essere una mera attività di studio e di informazione.

Le Marche e la Lombardia, per contro, non solo non hanno curato di chiedere il prescritto assenso, ma hanno compiuto atti che integrano veri e propri accordi, con assunzione di obblighi in materie tecnologiche e scientifiche nonché nel campo sanitario, e con la possibile implicazione della responsabilità dello Stato, la cui sfera di competenza risulta pertanto invasa.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che spetta allo Stato il potere relativo alla determinazione della politica estera (c.d. "potere estero") e di conseguenza annulla: a) l'"Accordo per intenti" stipulato ad Ancona il 16 aprile 1986 dal Presidente della Regione Marche e dal Rappresentante del Dipartimento brevetti della Provincia di Shandong (Repubblica popolare di Cina); b) l'"Accordo di collaborazione sanitaria" sottoscritto il 5 gennaio 1986 a Mogadiscio dall'Assessore alla sanità della Regione Lombardia insieme al Presidente della Regione Benadir (Somalia);

2) dichiara che spetta alle regioni il potere di porre in essere atti di mero rilievo internazionale e che di conseguenza: a) rientra nelle attribuzioni della Regione Puglia la "Dichiarazione di intenti" sottoscritta il 27 gennaio 1986 dal Presidente del Consiglio regionale, insieme al Presidente della Repubblica socialista del Montenegro (Jugoslavia); b) rientra nelle attribuzioni della Regione Lazio il protocollo sottoscritto il 3 e 4 giugno 1986 dall'Assessore regionale all'agricoltura, insieme al

Governatore dello Stato di Sonora (Messico); 3) dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e diretto contro il protocollo sottoscritto ad Hermosillo tra la Regione Lazio e il Governo dello Stato di Sonora (Messico) il 26 maggio 1984, nonché contro il successivo protocollo sottoscritto dalle stesse parti nella medesima località il 22 luglio 1985.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 20 maggio 1987.

ANTONIO LA PERGOLA, PRESIDENTE

FRANCESCO SAJA, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 22 maggio 1987.

SENTENZA N.564

ANNO 1988

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Dott. Francesco SAJA,

Giudici

Prof. Giovanni CONSO

Prof. Ettore GALLO

Dott. Aldo CORASANITI

Prof. Giuseppe BORZELLINO

Dott. Francesco GRECO

Prof. Renato DELL'ANDRO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Province Autonome di Bolzano e Trento (n. 2 ricorsi) notificati il 16 giugno 1980, depositati in cancelleria il 25 giugno 1980 ed iscritti ai nn. 16 e 17 del registro ricorsi 1980, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 marzo 1980, di concerto con i Ministri degli Esteri, del Commercio con l'Estero, dell'Agricoltura, dell'Industria e del Turismo, recante: "Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza".

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;  
uditi l'avv. Sergio Panunzio per le Province Autonome di Bolzano e Trento e l'Avvocato dello Stato  
Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Considerato in diritto*

1.-I ricorsi proposti dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, oltre ad essere formulati in modo testualmente identico, pongono la stessa questione: essi possono, pertanto, essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

2. - Le Province di Trento e di Bolzano impugnano, con i conflitti di cui è causa, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 1980 recante “Disposizioni di indirizzo e di coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza”, muovendo dal presupposto della non applicabilità alle Regioni ed alle Province dotate di speciale autonomia dell'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, dove si prevede che “le Regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento” previsti dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975 n. 382.

Sulla scorta di tale premessa il punto 1 h) del decreto impugnato, nel prevedere l'applicabilità delle disposizioni di indirizzo e coordinamento contenute nello stesso decreto anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, verrebbe a incorrere-ove fosse in grado di determinare limiti ulteriori rispetto a quelli già previsti negli statuti speciali e nelle relative norme di attuazione- in una violazione della sfera di competenza delle Province di Trento e Bolzano, con riferimento particolare agli artt. 8, 9 e 16 dello Statuto del Trentino-Alto Adige.

3. - I ricorsi sono infondati.

Dopo la proposizione dei conflitti di cui è causa la giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di precisare (cfr. la sent. n. 340 del 1983, punti 5 e 6.1 motiv.) come la funzione di indirizzo e coordinamento costituisca “attuazione e sviluppo di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, che valgono indistintamente per tutta la cerchia degli enti autonomi”, rilevando altresì che-se si deve escludere che “la funzione in discorso serva ad introdurre nuovi limiti rispetto a quelli già stabiliti, nel vigente sistema costituzionale, in ordine alla sfera dell'autonomia regionale” - resta comunque fermo che “l'indirizzo e coordinamento posti in essere dallo Stato abbracciano tutto l'ambito dei poteri costituzionalmente garantiti alle Regioni e alle Province di Trento e Bolzano”. Tale funzione, in quanto giustificata dalla necessità di soddisfare le istanze unitarie dell'ordinamento, deve quindi poter operare, “senza che rilevi la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario, o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi”.

Con riferimento particolare alla materia oggetto del decreto in contestazione si deve altresì ricordare che questa Corte, con una recente pronuncia, (n. 179 del 1987, punti 5 e 6 motiv.) mentre, da un lato, ha confermato la regola fondamentale che riferisce all'“esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato il potere di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato”, stante il carattere unitario e indivisibile della Repubblica, dall'altro, ha riconosciuto la possibilità che il legislatore ordinario possa introdurre deroghe a questa regola fondamentale, così come è stato fatto con l'art. 4, secondo comma, del D.P.R. n. 616 del 1977, “secondo cui le Regioni possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza, previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento emanati da quest'ultimo”. Tale soluzione-riferita alle “attività di mero rilievo internazionale delle Regioni”, non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali in senso proprio e d'impegnare la responsabilità internazionale dello Stato è stata estesa, con la stessa sentenza, anche alle Regioni differenziate, ove nulla risulti disposto in proposito nei relativi statuti (punto 9 motiv.). Alla luce degli orientamenti interpretativi ora ricordati non può dunque, trovare accoglimento la pretesa delle Province autonome di Trento e Bolzano in ordine alla non applicabilità nei propri confronti del decreto del Presidente del Consiglio di cui è causa.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato adottare, nei limiti, nelle forme e con le modalità di cui all'art. 3 della legge 22 luglio 1975 n. 382, disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di competenza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 11/05/88.

Francesco SAJA, PRESIDENTE

Enzo CHELI, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 19/05/88.

ORDINANZA N.250

ANNO 1988

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Dott. Francesco SAJA,

Giudici

Prof. Giovanni CONSO

Prof. Ettore GALLO

Dott. Aldo CORASANITI

Prof. Giuseppe BORZELLINO

Dott. Francesco GRECO

Prof. Renato DELL'ANDRO

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi promossi con n. 2 ricorsi della Regione Umbria notificati il 9 e il 15 maggio 1981, depositati in Cancelleria il 27 maggio e il 12 giugno successivi ed iscritti ai nn. 22 e 25 del Registro 1981, per conflitti di attribuzione sorti a seguito dei telegrammi della Presidenza del Consiglio dei

Ministri in data 13/14 marzo 1981 e 18/19 marzo 1981, con i quali il Governo ha negato l'assenso alla effettuazione di una missione di studio all'estero.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito nella Camera di Consiglio del 16 dicembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre.

Ritenuto che con i ricorsi di cui in epigrafe la Regione Umbria ha sollevato conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato, - con il primo ricorso in relazione: a) al telegramma inviato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 13/14 marzo 1981, con il quale il Governo negava l'assenso alla effettuazione di una missione umbra in Libano per una visita all'Olp (Organizzazione per la Liberazione della Palestina), missione motivata ufficialmente dalla ricorrente con il fine di "acquisire dati conoscitivi sulle condizioni degli studenti universitari frequentanti le Università umbre e provenienti dal Libano"; b) alla nota del Ministero degli Esteri, integralmente riportata nel suddetto telegramma (Reg. ric. confl. 22/1981); - con il secondo ricorso in relazione: al telegramma della stessa Presidenza del Consiglio inviato in data 18/19 marzo , con il quale si respinge la richiesta regionale di riconsiderare la questione (Reg. ric. confl. 25/1981);

che con tali ricorsi viene chiesto a questa Corte di dichiarare la illegittimità di detti atti e di annullare gli stessi; che la ricorrente poggia le proprie richieste sull'assunto che tali atti comporterebbero una violazione della propria competenza in relazione alle attività promozionali all'estero collegate all'assistenza agli studenti universitari stranieri, e quindi contrasterebbero con l'art. 118 della Costituzione e, inoltre, con gli artt. 4 e 44 del d.P.R. 616 del 1977 e con il decreto 539 del 1979, come convertito nella legge 642 del 1979;

che in entrambi i giudizi introdotti con i ricorsi di cui sopra, si é costituito il Presidente del Consiglio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato;

che, in particolare nell'atto relativo al primo giudizio, rivendicando allo Stato stesso la complessiva ed assoluta riserva di competenza in materia di relazioni internazionali, pone in rilievo la particolare natura e la particolare posizione della Organizzazione per la Liberazione della Palestina e, quindi, le chiare implicazioni politiche del viaggio suddetto le quali, peraltro, sono ben presenti alla ricorrente, come si ricava dalla stessa deliberazione della giunta regionale, con cui tale viaggio era stato deciso;

che, inoltre, a giudizio dell'Avvocatura dello Stato, l'iniziativa potrebbe farsi rientrare fra le attività promozionali all'estero solo sotto il profilo della assistenza agli studenti, e non anche sotto quello dell'affluenza di questi e della loro iscrizione, dovendosi ritenere tali ultimi punti riservati alla competenza dello Stato, e che, anche in questi ultimi limiti, l'iniziativa necessitava dell'assenso, che il Governo ha ritenuto di negare per ragioni di ordine politico.

Considerato che é del tutto evidente la connessione logica e di fatto fra i giudizi introdotti con i due ricorsi della Regione Umbria, connessione che impone che essi vengano riuniti e decisi con unica pronuncia;

che questa Corte, con sentenza n. 179 del 1987, emessa nelle more dei presenti giudizi, ha affermato alcuni principi in relazione alla delimitazione delle competenze fra Stato e Regioni nel settore delle relazioni internazionali, delle attività di rilievo internazionale e di quelle promozionali all'estero;

che in questa sede mette conto solo rilevare che, anche con riguardo alle attività di rilevanza internazionale, che in via generale sono da ritenersi consentite alle Regioni, e stato affermato (v. punto 8 della motivazione della sentenza n. 179) che lo Stato può controllare, attraverso il previo assenso del Governo, la conformità delle suddette attività agli indirizzi di politica internazionale, affinché "resti così escluso il pericolo di un pregiudizio agli interessi del Paese";

che, pur rientrando evidentemente la relativa decisione di merito nell'ambito della discrezionalità riservata al Governo, nel caso di specie può evidentemente affermarsi che il diniego dell'assenso da parte del Governo non può certo ritenersi immotivato o irragionevole, in presenza della particolare natura e situazione dell'Organizzazione ospitante, oltrechè delle esigenze poste a base della deliberazione della Regione Umbria;

che pertanto, anche alla luce della richiamata recente sentenza di questa Corte, i ricorsi della Regione Umbria devono ritenersi chiaramente privi di fondamento.

Visti gli artt. 26 della L. n. 87 del 1953 e 27 delle Norme integrative sui giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificato ed integrato dalla delibera di questa Corte 1 ottobre 1987.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta manifestamente allo Stato negare l'assenso, come é concretamente avvenuto con gli atti in epigrafe, in relazione ad un viaggio in Libano di una delegazione della Regione Umbria, viaggio da effettuarsi su invito dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24/02/88.

Francesco SAJA, PRESIDENTE

Antonio BALDASSARRE, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 03/03/88.

SENTENZA N.737

ANNO 1988

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Dott. Francesco SAJA,

Giudici

Prof. Giovanni CONSO

Dott. Aldo CORASANITI

Prof. Giuseppe BORZELLINO

Dott. Francesco GRECO

Prof. Renato DELL'ANDRO

Prof. Francesco Paolo CASAVOLA

Prof. Antonio BALDASSARRE

Prof. Vincenzo CAIANIELLO

Avv. Mauro FERRI

Prof. Luigi MENGONI

Prof. Enzo CHELI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Umbria notificato il 19 gennaio 1981, depositato in cancelleria il 31 gennaio successivo ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 1981, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'Atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 22 novembre 1980, n. 200/8661/1/12/507 e della conseguente delibera della Commissione di controllo sugli atti della Regione Umbria, prot. n. 806178, n. 5719, con la quale è stata annullata la deliberazione della

Giunta regionale umbra n. 6427 del 18 novembre 1980, recante la partecipazione di un delegato della Regione al Forum sul disarmo indetto dal Comitato Olandese per la pace.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

udito l'Avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri, alla presenza dell'avvocato Francesco D'Onofrio per la Regione Umbria.

### *Considerato in diritto*

1. - La Regione Umbria, con il ricorso di cui é causa, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato per il diniego da questi opposto-prima, mediante il telegramma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio Regioni, del 22 novembre 1980 n. 200.8761 e, poi, mediante la delibera di annullamento della Commissione di controllo sugli atti della Regione Umbria del 28 novembre 1980 n. 5719-alla delibera adottata dalla Giunta regionale umbra in data 18 novembre 1980 n. 6427, relativa alla partecipazione di un delegato regionale al Forum promosso ad Amsterdam, per il 22 ed il 23 novembre 1980, dal Comitato olandese per la pace ed il disarmo.

2. - Il ricorso merita accoglimento.

Nelle more del presente giudizio e sopraggiunta la sentenza di questa Corte n. 179 del 1987, che ha enunciato nuovi principi in tema di attività internazionali delle Regioni. In tale pronuncia é stato rilevato, tra l'altro (al punto 7 della motivazione), che é possibile riscontrare nell'ambito della realtà internazionale “alcune 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 processo culturale o economico, in ambito locale, ovvero infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte”.

Attraverso tali attività le Regioni “non pongono in essere veri accordi ne assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato”, ma si limitano a prevedere “lo scambio di informazioni utili ovvero l'approfondimento di conoscenze in materie di comune interesse, oppure, ancora, ad enunciare analoghi intenti ed aspirazioni, proponendosi di favorirne unilateralmente la realizzazione mediante atti propri o, al più, mediante sollecitazione dei competenti organi nazionali”. A giudizio di questa Corte, pertanto, “non sussiste ostacolo alcuno nel nostro sistema costituzionale a riconoscere la legittimità di tali attività, per le quali può essere accolta la denominazione, proposta dalla dottrina, di attività di mero rilievo internazionale delle Regioni”.

3. - Tali principi possono essere correttamente adottati anche nel caso in esame, dal momento che la semplice partecipazione di un delegato regionale al Forum internazionale di Amsterdam, indetto dal Comitato olandese per la pace ed il disarmo, può farsi rientrare tra quelle “attività di mero rilievo internazionale” consentite alle Regioni, in quanto insuscettibili di incidere nei rapporti internazionali o di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato. Nè tale partecipazione-date le finalità umanitarie connesse all'incontro e la varietà delle tendenze ivi rappresentate-avrebbe potuto, di per sé, determinare quel “pericolo di un pregiudizio agli interessi del Paese” in cui questa Corte, nella sentenza già ricordata (punto 8 della motivazione), ha ritenuto di dover ravvisare il fondamento di possibili interventi inibitori dello Stato nei confronti delle attività regionali di “mero rilievo internazionale”.

### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava allo Stato il potere di negare l'assenso alla partecipazione di un delegato della Regione Umbria al Forum di Amsterdam del 22 - 23 novembre 1980 e conseguentemente annulla il telegramma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio Regioni n. 200/8761 del

22 novembre 1980 e la delibera della Commissione di controllo sugli atti della Regione Umbria n. 5719 del 28 novembre 1980.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20/06/88.

Francesco SAJA, PRESIDENTE

Enzo CHELI, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 30/06/88.

SENTENZA N.739

ANNO 1988

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Dott. Francesco SAJA,

Giudici

Prof. Giovanni CONSO

Dott. Aldo CORASANITI

Prof. Giuseppe BORZELLINO

Dott. Francesco GRECO

Prof. Renato DELL'ANDRO

Prof. Gabriele PESCATORE

Prof. Francesco Paolo CASAVOLA

Prof. Antonio BALDASSARRE

Prof. Vincenzo CAIANIELLO

Avv. Mauro FERRI

Prof. Luigi MENGONI

Prof. Enzo CHELI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 6 gennaio 1983, depositato in Cancelleria il 25 gennaio successivo ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 1983, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del protocollo d'amicizia e collaborazione stipulato ad Aosta il 4 settembre 1982 dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Regione francese della Franca Contea.

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

udito l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso di cui é causa il Presidente del Consiglio dei Ministri solleva conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Autonoma della Valle d'Aosta in relazione al “protocollo di amicizia” stipulato ad Aosta il 4 settembre 1982 tra la stessa Regione e la Regione francese della Franca Contea, deducendo la violazione di varie norme, costituzionali e ordinarie, poste a tutela della riserva statale in tema di politica estera e rapporti internazionali (artt. 1, 5, 80, 87, 115 e 117 Cost.; artt. 17 l. 16 maggio 1970 n. 281, 3 l. 22 luglio 1975 n. 382, 4 D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616; art. 2 D.P.R. 22 febbraio 1982 n. 182).

2. - Il ricorso é fondato.

L'art. 2, primo e secondo comma del D.P.R. 22 febbraio 1982 n. 182, recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta” - applicando alla sfera di questa Regione il principio già enunciato nell'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977 - ha riservato allo Stato “le funzioni, anche nelle materie trasferite e delegate, attinenti ai rapporti internazionali e con le Comunità economiche europee, alla difesa nazionale e alla pubblica sicurezza”, riconoscendo alla Regione la possibilità, “previa intesa con il Governo, sulla base di programmi tempestivamente comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri”, di svolgere all'estero “attività promozionali relative alle materie di sua competenza”.

Ma già in precedenza, con l'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 11 marzo 1980 - atto operante anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale (cfr. punto 1 h di tale decreto) - era stato precisato che “le regioni non possono validamente stipulare con rappresentanti di Paesi esteri accordi, intese od altri atti formali, a mezzo dei quali assumano impegni ovvero esprimano dichiarazioni o valutazioni afferenti alla politica nazionale”.

In concreto si potrebbe dubitare in ordine alla corretta qualificazione del “protocollo di amicizia” di cui é causa e cioè se tale protocollo si debba inquadrare entro la categoria degli “accordi, intese od altri atti formali” vietati alle Regioni, in quanto suscettibili di impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, ovvero entro quelle “attività di mero rilievo internazionale” che, ad avviso di questa Corte (cfr. sent. 179 del 1987) devono ritenersi ad esse consentite in quanto estranee ai rapporti di diritto internazionale in senso proprio.

Resta, peraltro, pur sempre certo il fatto che, nella specie, la Regione Valle d'Aosta ha preteso svolgere un'attività incidente nella sfera internazionale senza offrire alcuna preventiva informazione alla Presidenza del Consiglio ai fini dell'ottenimento del “previo assenso” che questa Corte - nella già ricordata sentenza n. 179 del 1987 (punto 8 della motivazione) - ha ritenuto comunque indispensabile ai fini dello svolgimento da parte delle Regioni delle “attività di mero rilievo internazionale”, in relazione all'esigenza di un controllo preventivo sulla loro conformità agli indirizzi di politica internazionale dello Stato.

Il difetto di questo presupposto rende, per ciò solo, illegittimo il comportamento tenuto dalla Regione Valle d'Aosta nella stipula del protocollo di cui é causa.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Regione Autonoma Valle d'Aosta il potere di stipulare, senza il previo assenso dello Stato, il “protocollo di amicizia” con la Regione francese della Franca Contea, firmato ad Aosta il 4 settembre 1982 e annulla, di conseguenza, il suddetto protocollo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20/06/88.

Francesco SAJA, PRESIDENTE

Enzo CHELI, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 30/06/88.

SENTENZA N.42

ANNO 1989

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Dott. Francesco SAJA,

Giudici

Prof. Giovanni CONSO

Prof. Ettore GALLO

Prof. Aldo CORASANITI

Prof. Giuseppe BORZELLINO

Dott. Francesco GRECO

Prof. Renato DELL'ANDRO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 13 settembre 1988, depositato in Cancelleria il 23 settembre 1988 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 1988 per conflitto di attribuzione sorto a seguito della “Dichiarazione congiunta della Regione Lombardia e del Land di Baden – Wurttemberg” sottoscritta il 30 maggio 1988 a Stoccarda.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 1988 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Valerio Onida per la Regione Lombardia.

*Considerato in diritto*

1. -Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene- con il conflitto di attribuzioni proposto-che la “dichiarazione congiunta” sottoscritta il 30 maggio 1988 dal Presidente della Giunta regionale lombarda e dal Presidente del Land Baden- Wurttemberg (R.F.T.) debba essere annullata in quanto non assentita ed “invasiva di attribuzioni statali, in relazione a quanto disposto dagli artt. 5, 80, 87, 115 e 117 della Costituzione e dall'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616”.

Oltre alla mancanza del necessario assenso (che non sarebbe neppure stato richiesto), il ricorrente lamenta che la dichiarazione congiunta abbia sostanza di un vero e proprio accordo tra i due enti

regionali e che concerne “materie non attribuite alle Regioni (specie se a statuto ordinario) quali la ricerca scientifica, il trasferimento di tecnologie (che prevalentemente si ha nei settori industriali) la promozione del design, la cooperazione economica transfrontaliera, etc.”.

Censura, inoltre, che sia stata concordata la costituzione di un “gruppo di lavoro” per coordinare le attività bilaterali, e che in ordine a queste siano previste mere informative alle competenti autorità statali.

2. - Il ricorso non é fondato.

La sentenza n. 179 del 1987 di questa Corte ha dato un assetto organico alla materia dei rapporti delle Regioni con consimili enti di altri Paesi. Pur ribadendo il principio della esclusiva soggettività internazionale dello Stato, la Corte ha rilevato, tra l'altro, che-oltre alle vere e proprie attività “promozionali” - e dato riscontrare nell'ambito della realtà internazionale “alcune 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” in vista di scopi di comune interesse “connessi alle materie loro devolute”, da realizzare “mediante atti propri o, al più, mediante sollecitazione dei competenti organi nazionali”. Si tratta delle cosiddette “attività di mero rilievo internazionale” che esulano dall'ambito dei rapporti internazionali riservati allo Stato, in quanto con esse le Regioni “non pongono in essere veri accordi ne assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato”: sicchè esse vanno ritenute costituzionalmente legittime, semprechè sia intervenuto il previo assenso del Governo, in modo che lo Stato possa controllarne la conformità agli indirizzi di politica internazionale e verificare l'assenza di pregiudizio agli interessi del Paese.

3. - Alla stregua di tali principi, confermati dalla più recente giurisprudenza della Corte (sentt. nn. 250 e 739 del 1988), non vi é dubbio che la dichiarazione impugnata debba ritenersi legittima. Non é esatta, in primo luogo, l'affermazione del ricorrente secondo la quale l'attività posta in essere dal Presidente della Regione Lombardia sarebbe stata priva dell'assenso da parte dello Stato. Questo invero venne espresso, a seguito di precedente scambio di messaggi, dal Ministro per gli affari regionali in data 24 maggio 1988, con la comunicazione dell'intesa governativa all'incontro del Presidente della Regione Lombardia del 30 maggio con il Presidente del Land Baden- Wurttemberg “avente scopo di esaminare possibili forme di collaborazione”, nonchè alle attività preparatorie del medesimo.

In secondo luogo, la dichiarazione impugnata non costituisce nè formalmente nè sostanzialmente un accordo, non discendendo da essa alcuna assunzione di obblighi per la Regione, ne tanto meno per lo Stato: con la esclusione quindi di ogni responsabilità di quest'ultimo. Essa, invero, specifica le “forme di collaborazione” tra i due enti - alle quali il Governo ha dato il proprio assenso- esprimendo il comune intento “di approfondire i rapporti già esistenti”, “di favorire l'opportunità di scambi di esperienze e di collaborazione”, “di intensificare le relazioni bilaterali”, “di favorire i contatti tra gli enti locali e le forze economiche, sociali e culturali dei rispettivi ambiti territoriali”.

Al di là di alcune generiche affermazioni preliminari, da intendersi come mere proposizioni “di stile”, la dichiarazione congiunta si limita, quindi, ad enunciare propositi di cooperazione intesi a realizzare scambi di informazioni e conoscenze e ad agevolare il progresso economico e culturale delle rispettive comunità, rientrando perciò tra le attività di mero rilievo internazionale nel senso dianzi precisato.

Nè a diversa conclusione può pervenirsi rispetto a quegli specifici oggetti di cooperazione (“trasferimento tecnologico”), “promozione del design” e della “ricerca”) che il ricorrente censura sostenendo che essi esorbiterebbero dalle materie di competenza regionale. Tale assunto non può essere condiviso perchè siffatti oggetti di per se non costituiscono “materie” in senso proprio, bensì metodologie di acquisizione di conoscenze tecniche. Nè dalla dichiarazione congiunta risulta che tale scambio di conoscenze non sia strumentale ai fini della realizzazione degli scopi connessi alla sfera delle attribuzioni regionali. E' poi ovvio che, una volta concordato lo svolgimento di

determinate attività bilaterali, sia consentita la costituzione di “gruppi di lavoro” incaricati di coordinarle.

D'altra parte, l'impegno contenuto nella dichiarazione di “tenere informate le autorità competenti a livello statale” non può riguardare solo la comunicazione dell'esito dell'incontro - che dovrebbe essere effettuata con adeguata tempestività - ma anche la sollecitazione dei competenti organi nazionali la dove la realizzazione degli intenti non possa avvenire con atti propri della Regione (v. sentenza n. 179 del 1987, punto sette).

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che rientra nelle attribuzioni della Regione Lombardia la dichiarazione congiuntamente sottoscritta in Stoccarda dal Presidente della Giunta regionale e dal Presidente del Land Baden-Württemberg (Repubblica Federale Tedesca) il 30 maggio 1988.

Così deciso in Roma, sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 08/02/89.

Francesco SAJA, PRESIDENTE

Ugo SPAGNOLI, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 14/02/89.

SENTENZA N. 472

ANNO 1992

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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 nè 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 obietta 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 perchè 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 evidenzerebbe 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 ..... 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 - nè 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; nè 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 - aldilà 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 LA CORTE COSTITUZIONALE

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 10/11/92.  
Giuseppe BORZELLINO, Presidente  
Enzo CHELI, Redattore  
Depositata in cancelleria il 24/11/92.

SENTENZA N. 124

ANNO 1993

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Prof. Francesco Paolo CASAVOLA

Giudici

Dott. Francesco GRECO

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 promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 19 ottobre 1992, depositato in Cancelleria il 5 novembre successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'atto di intesa denominato "Dichiarazione di intenti" stipulato a Tirana l'11 luglio 1992 tra la Regione Puglia e i Ministri dell'educazione e del lavoro del Governo albanese, ed iscritto al n. 40 del registro conflitti 1992.

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli;  
udito l'Avvocato dello Stato Carlo Salimei per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso del 19 ottobre 1992 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione contro la Regione Puglia in relazione all'atto d'intesa denominato "Dichiarazione di

intenti” stipulato in data 11 luglio 1992 a Tirana (Albania) tra la stessa Regione Puglia ed i Ministri albanesi dell'educazione e del lavoro, per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione.

Il ricorrente espone che con telegramma del 9 luglio 1992 la Regione Puglia chiedeva l'intesa del Governo, ai sensi del d.P.C.M. 11 marzo 1980, per una missione in Albania da parte dell'Assessore regionale alla formazione professionale e del dirigente dell'ufficio studi e programmazione dello stesso assessorato, missione da effettuarsi nei giorni 10 e 11 luglio 1992.

A tale richiesta la Presidenza del Consiglio dei ministri rispondeva con telex del 15 luglio successivo negando l'intesa governativa per l'assoluta mancanza di elementi informativi in ordine alla natura della missione nonché per la tardività della richiesta che non aveva permesso lo svolgimento della necessaria attività istruttoria.

Tuttavia, una nota dell'Ambasciata italiana a Tirana del 17 luglio 1992, indirizzata al Ministro del lavoro e da questi trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri (che la riceveva in data 21 agosto 1992), informava che l'11 luglio 1992 era stata stipulata in Tirana tra la Regione Puglia ed i Ministri del lavoro e dell'educazione della Repubblica di Albania una “Dichiarazione di intenti” per accordi diretti ad avviare iniziative a favore dei cittadini albanesi in materia di mercato del lavoro, formazione ed orientamento professionale, nonché a promuovere la costituzione di una commissione mista permanente composta da rappresentanti dei Ministeri albanesi e della Regione Puglia.

2.- A giudizio della Presidenza del Consiglio la sottoscrizione della suddetta “Dichiarazione” da parte dei rappresentanti della Regione Puglia senza che sulla iniziativa fosse stata acquisita la previa intesa (o assenso) del Governo costituirebbe una illegittima invasione della sfera di competenza statale in materia di rapporti internazionali. Nè potrebbe ritenersi che il diniego opposto dal Governo alla stessa iniziativa sia stato ingiustificato o immotivato, stante la tardività della richiesta, avanzata dalla Regione appena un giorno prima dell'inizio della missione, e l'assoluta genericità della stessa, priva di qualsiasi elemento informativo in ordine ai contenuti dell'iniziativa.

Per di più - sempre secondo la Presidenza del Consiglio - la suddetta iniziativa non potrebbe neppure farsi rientrare tra le attività regionali “di mero rilievo internazionale” dal momento che la stessa ha comportato la stipulazione di un atto di intesa con un Governo estero, destinato alla definizione di veri e propri accordi in materie estranee alla competenza regionale, quali l'avviamento al lavoro, lo sviluppo delle capacità imprenditoriali, l'aggiornamento professionale di dipendenti del Ministero albanese del lavoro, nonché l'istituzione di un organismo internazionale, nella forma di una commissione permanente composta da rappresentanti del Governo albanese e della Regione Puglia.

3.- La Regione Puglia non si è costituita in giudizio.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della “Dichiarazione di intenti” stipulata a Tirana l'11 luglio 1992 tra l'Assessore al lavoro, emigrazione e formazione professionale della Regione Puglia ed i Ministri del lavoro e dell'educazione del Governo albanese, dal momento che tale atto sarebbe venuto a violare il potere spettante allo Stato in ordine alla determinazione della politica estera ed alla stipulazione di accordi con Stati esteri. Più in particolare, l'atto in questione viene impugnato in quanto lesivo della sfera di attribuzioni statali: a) per essere stato sottoscritto dai rappresentanti della Regione Puglia senza la preventiva intesa (o assenso) del Governo; b) per avere superato i limiti propri degli “atti di mero rilievo internazionale”, in quanto stipulato non con un ente omologo della Regione, ma direttamente con gli organi governativi dello Stato albanese; c) per avere investito materie estranee alle competenze regionali e, comunque, non delimitate all'ambito locale; d) per avere previsto la costituzione di un organo permanente misto di carattere internazionale.

2.- Il ricorso è fondato.

Indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla natura della “Dichiarazione di intenti” di cui è causa nonché alla riconducibilità delle materie in essa trattate alla sfera delle attribuzioni regionali, resta il fatto che l'atto in questione è stato sottoscritto dai rappresentanti della Regione Puglia senza avere acquisito preventivamente l'intesa (o l'assenso) da parte del Governo: intesa che il Governo ha successivamente negato per l'assoluta mancanza di elementi informativi in ordine alla natura della missione e per l'intempestività della richiesta, avanzata dalla Regione solo alla vigilia della partenza della propria delegazione.

L'assenza di una tempestiva e completa informazione da parte della Regione al Governo al fine di ottenerne l'intesa (o l'assenso) risulta di per sé motivo sufficiente a giustificare - anche alla luce degli indirizzi ripetutamente espressi in materia da questa Corte (v. sentt. n. 472 del 1992, n. 739 del 1988, n. 179 del 1987) - la lesione della sfera di attribuzioni statali e l'accoglimento del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Regione Puglia il potere di stipulare la “Dichiarazione di intenti” sottoscritta a Tirana l'11 luglio 1992 con i Ministri dell'educazione e del lavoro del Governo albanese e, di conseguenza, annulla l'atto in questione.

Così deciso in Roma nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25/03/93.

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Enzo CHELI, Redattore

Depositata in cancelleria il 29/03/93.

SENTENZA N. 204

ANNO 1993

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

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 della 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. 19/91".

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 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 del 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 del 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 del 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 con cerne 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 Jugoslavia.

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 (telex 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, in vece, 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. sentt. n. 179 del 1987 e n. 472 del 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, nonchè 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 trasferita 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 nè irragionevole nè 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 sè 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.

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Enzo CHELI, Redattore

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21/04/93.

Depositata in cancelleria il 29/04/93.

SENTENZA N. 290

ANNO 1993

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Prof. Francesco Paolo CASAVOLA

Giudici

Prof. Giuseppe BORZELLINO

Prof. Gabriele PESCATORE

Avv. Ugo SPAGNOLI

Prof. Antonio BALDASSARRE

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 promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 1o febbraio 1993 e depositato in cancelleria il successivo 10 febbraio, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della “Prima dichiarazione di intenti per una cooperazione commerciale tra la Regione autonoma della Sardegna e la Repubblica Ceca”, sottoscritta a Cagliari l'8 maggio 1992 dal dott. Giovanni Merella, Assessore all'agricoltura della Regione, e dal dott. Bohumil Kubat, Ministro dell'agricoltura della Repubblica Ceca, ed iscritto al n. 6 del registro conflitti 1993.

Udito nell'udienza pubblica del 25 maggio 1993 il Giudice relatore Cesare Mirabelli; udito l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

Con ricorso notificato il 1o febbraio 1993 il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto conflitto di attribuzione contro la Regione autonoma della Sardegna, per far dichiarare che non spetta alla Regione stipulare un accordo con la Repubblica Ceca, esorbitante per natura e contenuti dalle competenze regionali, senza avere informato in precedenza lo Stato ed averne ottenuto l'intesa, il consenso o l'autorizzazione;

di conseguenza per fare annullare la “Prima dichiarazione di intenti per una cooperazione commerciale tra la Regione autonoma della Sardegna e la Repubblica Ceca”, sottoscritta a Cagliari l'8 maggio 1992 dal dott. Giovanni Merella, Assessore all'agricoltura della Regione, e dal dott. Bohumil Kubat, Ministro dell'agricoltura della Repubblica Ceca.

L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, assume che la “dichiarazione” è stata negoziata e sottoscritta all'insaputa dello Stato; in violazione, quindi, delle disposizioni dello Statuto speciale per la Sardegna che disciplinano le funzioni della Regione (artt. 3, 4 e 6 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) e delle relative norme di attuazione (art. 2 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348), nonché dei principi in tema di così detto “potere estero” delle regioni. In particolare la “dichiarazione” sarebbe stata concordata con un ente (la Repubblica Ceca) non “omologo” rispetto alla Regione. Si tratterebbe inoltre di un atto non compreso tra le attività di mero rilievo internazionale o promozionali all'estero, che rientrano nelle competenze regionali.

L'Avvocatura ricorda che il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e per gli affari regionali, ritenendo che l'atto sottoscritto dalla Regione apportasse vincoli anche per lo Stato, aveva chiesto alla Regione, con nota spedita l'8 gennaio 1993, di concordare sull'invalidità dell'atto stesso. Ma a tale richiesta non risulta sia stata data risposta;

difatti l'Avvocatura ha depositato solo la copia di un atto interno della Regione: la nota indirizzata il 18 gennaio 1993 dall'Assessore all'agricoltura alla Presidenza della Giunta regionale, con la quale si manifesta l'avviso "di dover propendere per l'ipotesi (...) di concordare sull'invalidazione" dell'atto "in considerazione della perdita della Repubblica Ceca, oggi Stato sovrano, della qualifica di Ente omologo".

La Regione autonoma della Sardegna non si è costituita in giudizio.

*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Regione autonoma della Sardegna per l'annullamento della "Prima dichiarazione di intenti per una cooperazione commerciale tra la Regione autonoma della Sardegna e la Repubblica Ceca", sottoscritta a Cagliari l'8 maggio 1992 dall'Assessore regionale all'agricoltura e dal Ministro dell'agricoltura della Repubblica Ceca.

Questo atto invaderebbe competenze riservate allo Stato in ordine alla politica estera ed alla stipulazione di accordi con altri Stati. In particolare la "dichiarazione di intenti" denunciata sarebbe stata negoziata e sottoscritta senza alcuna previa informazione, quindi senza autorizzazione, intesa o consenso dello Stato. Inoltre l'ente con il quale era stata concordata non sarebbe "omologo" alla Regione, ed i contenuti dell'atto non sarebbero compresi tra le attività rimesse a competenze regionali.

2. - Il ricorso è fondato.

Indipendentemente dalla puntuale determinazione del contenuto dell'atto denunciato come invasivo di competenze statali e dall'analisi delle materie in esso trattate, la "dichiarazione di intenti" risulta illegittima per essere stata sottoscritta dal rappresentante della Regione, senza che fosse stato preventivamente informato il Governo per acquisirne la necessaria intesa o l'assenso.

La mancanza di qualsiasi preventiva informazione al Governo, da parte della Regione, è già stata ritenuta dalla Corte motivo sufficiente a determinare la lesione della sfera di attribuzioni statali e l'accoglimento del ricorso (sentenza n. 124 del 1993).

Ricorrendo in questo caso la stessa situazione, la "dichiarazione di intenti" deve essere, per quanto concerne gli atti posti in essere dalla Regione Sardegna, annullata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta alla Regione autonoma della Sardegna il potere di stipulare la "Prima dichiarazione di intenti per una cooperazione commerciale tra la Regione autonoma della Sardegna e la Repubblica Ceca", sottoscritta a Cagliari l'8 maggio 1992, e di conseguenza annulla tale atto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 11/06/93.

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Cesare MIRABELLI, Redattore

Depositata in cancelleria il 24/06/93.

SENTENZA N. 212

ANNO 1994

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Prof. Gabriele PESCATORE

Giudici

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

Prof. Fernando SANTOSUOSSO

Avv. Massimo VARI

Dott. Cesare

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato l'8 gennaio 1994, depositato in Cancelleria il 18 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della “dichiarazione di intenti” sottoscritta a Palermo il 20 maggio 1993 dall'Assessore regionale al turismo della Regione Siciliana e dal Ministro del turismo e dell'artigianato della Repubblica di Tunisia ed iscritto al n. 2 del registro conflitti 1994.

Udito nell'udienza pubblica del 10 maggio 1994 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;  
udito l'avvocato dello Stato Giorgio Zagari per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

Con ricorso notificato l'8 gennaio 1994 e depositato il successivo 18 gennaio il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Siciliana, per far dichiarare che non spetta ad essa stipulare un accordo con la Repubblica di Tunisia in materia di turismo, senza avere informato preventivamente il Governo per acquisirne la necessaria intesa o il consenso. Di conseguenza il ricorrente chiede che sia annullata l'adesione della Regione alla “dichiarazione di intenti” sottoscritta a Palermo il 20 maggio 1993 dall'Assessore regionale al turismo e dal Ministro del turismo della Repubblica di Tunisia. Questo atto invaderebbe competenze riservate allo Stato in materia di politica estera e di stipulazione di accordi con altri Stati. La lesione si manifesterebbe sia in aspetti attinenti alla procedura ed alla forma, che nel contenuto dell'atto.

Quanto al primo aspetto, il Governo è venuto a conoscenza della sottoscrizione dell'accordo solo a seguito di informazioni richieste alla Regione e da questa trasmesse con nota datata 3 novembre 1993, pervenuta alla Presidenza del Consiglio dei ministri il 10 novembre successivo.

Inoltre la “dichiarazione di intenti” sarebbe stata posta in essere dalla Regione con un ente non omologo e sottoscritta da un assessore, organo a ciò non abilitato.

Quanto al contenuto, la dichiarazione di intenti muove espressamente “nell'ambito dei rapporti di amicizia e cooperazione tra la Repubblica di Tunisia e la Repubblica Italiana” ed è orientata a

promuovere ed incoraggiare gli scambi turistici, le borse di studio, l'apertura di rappresentanze in questo settore, i contatti tra operatori turistici, l'integrazione delle stazioni portuali nei circuiti delle crociere e lo sviluppo del turismo nautico, con aspetti che il Governo ritiene vengano ad incidere nella materia dell'immigrazione. La dichiarazione di intenti toccherebbe, quindi, competenze riservate in via esclusiva allo Stato.

*Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, proponendo conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Siciliana, ha chiesto l'annullamento della "dichiarazione di intenti" sottoscritta a Palermo il 20 maggio 1993 dall'Assessore regionale al turismo e dal Ministro del turismo della Repubblica di Tunisia, in quanto: a) è stata negoziata e sottoscritta senza informare previamente il Governo e senza averne ottenuto la necessaria intesa, accordo o assenso; b) è stata stipulata con un ente non omologo alla Regione, superando i limiti propri degli "atti di mero rilievo internazionale"; c) è stata sottoscritta da un organo regionale, l'Assessore al turismo, a ciò non abilitato; d) toccherebbe una materia di competenza statale.

2. - Il ricorso è fondato.

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.204 e 290 del 1993).

La "dichiarazione di intenti" in questione, sottoscritta dall'Assessore al turismo della Regione Siciliana senza la preventiva intesa o assenso del Governo, è lesiva della sfera di attribuzioni dello Stato, indipendentemente da ogni valutazione della riconducibilità delle materie trattate dalla "dichiarazione" stessa alla sfera di attribuzioni regionali.

La "dichiarazione di intenti" deve essere pertanto, per quanto concerne gli atti posti in essere dalla Regione Siciliana, annullata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta alla Regione il potere di stipulare la "dichiarazione di intenti" sottoscritta a Palermo il 20 maggio 1993 dall'Assessore al turismo della Regione Siciliana, e di conseguenza annulla tale atto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il  
Gabriele PESCATORE, Presidente  
Cesare MIRABELLI, Redattore  
Depositata in cancelleria il

SENTENZA N. 425

ANNO 1995

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente -

Prof. Antonio BALDASSARRE Giudice -

Prof. Vincenzo CAIANIELLO Giudice -

Avv. Mauro FERRI Giudice -

Prof. Luigi MENGONI Giudice -

Prof. Enzo CHELI Giudice -

Dott. Renato GRANATA Giudice -

Prof. Giuliano VASSALLI Giudice -

Prof. Francesco GUIZZI Giudice -

Prof. Cesare MIRABELLI Giudice -

Prof. Fernando SANTOSUOSSO Giudice -

Avv. Massimo VARI Giudice -

Dott. Cesare RUPERTO Giudice -

Dott. Riccardo CHIEPPA

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e di Trento, notificati, rispettivamente, il 17 agosto 1994 ed il 16 settembre 1994 e depositati in cancelleria il 29 agosto ed il 28 settembre 1994, per conflitti di attribuzione sorti a seguito del d.P.R. 31 marzo 1994, recante: "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome", iscritti ai nn. 32 e 35 del registro conflitti 1994.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

uditi gli avvocati Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano e Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Gaudenzio Pierantozzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### Ritenuto in fatto

1. -- Con ricorsi notificati, rispettivamente, il 17 agosto 1994 (R. Confl. n. 32 del 1994) ed il 16 settembre 1994 (R. Confl. n. 35 del 1994), le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno sollevato conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994, recante "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome".

Le Province ricorrenti denunciano l'invasione di competenze ad esse attribuite, in violazione dello statuto speciale per il Trentino- Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e delle relative norme di attuazione.

2. -- La Provincia autonoma di Bolzano sottolinea anzitutto l'esigenza, che è all'origine della sua stessa istituzione, di mantenere l'identità culturale delle popolazioni locali, anche mediante collegamenti con enti extranazionali appartenenti alla medesima area culturale. Il decreto denunciato, intervenendo in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome, inciderebbe su questa esigenza, ignorando le peculiarità che hanno dato luogo ad un trattamento differenziato della Provincia di Bolzano rispetto alle regioni a statuto ordinario.

Il decreto impugnato sarebbe lesivo di competenze attribuite alla ricorrente dagli artt. 8, 9 e 16, primo comma, dello statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, dettando una disciplina di dettaglio, anche a carattere organizzativo, che va oltre l'ambito consentito dall'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, per gli atti di indirizzo e coordinamento, i quali possono

vincolare la Provincia solo al conseguimento di obiettivi o risultati. La Provincia afferma, in particolare, di avere la piena competenza a svolgere attività promozionale turistica all'estero per iniziative da realizzare nel proprio territorio, con la facoltà, e non con l'obbligo, di avvalersi dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT) (art. 5, numero 3, del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278), senza dover sottostare ad alcuna procedura limitativa. Anche nelle altre materie di competenza provinciale non sussisterebbero limiti allo svolgimento di attività promozionali all'estero, e questi non potrebbero essere imposti sotto forma di atti di indirizzo. La ricorrente sostiene, inoltre, che non sarebbero state riservate all'esclusiva valutazione ed attuazione da parte della Provincia le attività da promuovere o gestire nei paesi dell'area culturale tedesca per favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle minoranze tedesca e ladina.

3. -- Anche la Provincia autonoma di Trento denuncia l'invasività del d.P.R. 31 marzo 1994 e chiede che si dichiari che non spetta allo Stato: a) stabilire che il Ministro delegato, preposto al dipartimento per gli affari regionali, possa eccepire il contrasto delle attività di mero rilievo internazionale con gli indirizzi politici generali dello Stato, o la loro esorbitanza dalla sfera degli interessi regionali, anzichè solo il contrasto con gli indirizzi di politica estera; b) stabilire che la Provincia autonoma debba utilizzare, per l'attuazione dei programmi, delle iniziative e delle altre attività, previsti dagli artt. 1 e 2 del decreto in questione, i servizi degli organismi dello Stato e degli enti nazionali operanti all'estero; c) prevedere con atto di indirizzo e coordinamento che l'unica forma di presenza delle regioni e delle province autonome presso le istituzioni delle Comunità europee ed il solo strumento per mantenere rapporti con gli uffici ed organismi comunitari sia l'inserimento di esperti regionali presso la Rappresentanza permanente d'Italia.

La Provincia di Trento sostiene, in particolare, che il d.P.R. 31 marzo 1994 conterrebbe una disciplina dettagliata delle attività di mero rilievo internazionale delle regioni e delle province autonome, priva del necessario fondamento legislativo. Inoltre la valutazione delle attività di mero rilievo internazionale sarebbe rimessa al Governo in un ambito troppo ampio, con il rischio che venga limitata ogni possibile iniziativa all'estero della Provincia.

Anche la disposizione contenuta nell'art. 3 del decreto impugnato, che prevede che le regioni si debbano coordinare, per l'attuazione dei programmi, delle iniziative e delle attività indicati dagli artt. 1 e 2 del decreto stesso, con gli organismi dello Stato e degli enti nazionali operanti all'estero, utilizzandone di norma i servizi, contrasterebbe con il d.P.R. n. 278 del 1974, che nel settore del turismo prevede solo la facoltà, e non l'obbligo, della Provincia di avvalersi dell'ENIT.

Infine la previsione dell'art. 4, comma 2, del decreto impugnato, secondo la quale con legge statale sarà prevista l'istituzione di un contingente di esperti regionali presso la Rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunità europee, designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, non consentirebbe di tener conto delle singole e specifiche realtà provinciali. Se precludesse la possibilità di tenere rapporti con gli uffici e le strutture comunitarie in forme diverse, la norma contrasterebbe con l'art. 3 del decreto legislativo n. 266 del 1992, che assegna alle province autonome il compito di dare attuazione agli atti di indirizzo e coordinamento attraverso proprie disposizioni organizzative.

4. -- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in entrambi i giudizi ed ha chiesto il rigetto dei ricorsi.

L'Avvocatura osserva che il decreto oggetto dei conflitti di attribuzione sostituisce le precedenti disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle regioni, dettate con il d.P.C.m. 11 marzo 1980. La Corte costituzionale ha avuto modo di occuparsi più volte di questo atto, sempre utilizzato a supporto di numerose sentenze. In particolare nella sentenza n. 472 del 1992 la Corte ha considerato opportuna, per le attività di mero rilievo internazionale, l'emanazione di un atto di indirizzo e coordinamento integrativo del d.P.C.m. 11 marzo 1980, finalizzato alla disciplina del previo assenso per tale categoria di attività regionali. L'Avvocatura ritiene, inoltre, che il decreto impugnato, riferendosi alle attività di mero rilievo internazionale, non disciplini un quid novi, in quanto già il d.P.C.m. 11 marzo 1980 regolamentava i contatti delle regioni con paesi esteri, non afferenti alle attività promozionali, sebbene non li designasse

formalmente come atti di mero rilievo internazionale, essendo tale espressione enunciata solo successivamente dalla giurisprudenza costituzionale.

L'Avvocatura esclude che l'atto in questione sia diretto, in via generale o attraverso particolari norme, a vincolare l'azione delle province autonome sul piano organizzativo. Le singole disposizioni del d.P.R. 31 marzo 1994 riguarderebbero soltanto le procedure attraverso le quali si individuano le iniziative da svolgere, perchè esse possano essere valutate compiutamente, al fine di ottenere l'intesa governativa oppure di escludere un contrasto con gli indirizzi generali dello Stato o l'esorbitanza dalla sfera degli interessi provinciali. La necessità di coordinamento con gli organismi dello Stato e degli enti nazionali operanti all'estero rappresenterebbe una tenue ricaduta del tuttora persistente carattere unitario della personalità internazionale dello Stato, laddove a livello comunitario viene concesso alle regioni ed alle province autonome il più ampio spazio, ovviamente nei limiti ed in attuazione della politica comunitaria determinata dallo Stato. Del resto, non sarebbe sufficiente che determinati interessi facciano capo alle regioni ed alle province autonome e siano territorialmente circoscritti per escludere interferenze statali. L'attività all'estero diretta alla tutela di tali interessi, ponendo problemi di relazioni internazionali, di commercio con l'estero, di bilancia dei pagamenti, coinvolgerebbe sempre anche interessi di carattere unitario che debbono essere ricondotti nell'ambito delle competenze istituzionali degli organi centrali. Le esigenze di carattere unitario, che sul piano dei rapporti internazionali coinvolgono le competenze degli organi centrali, vanno rispettate quale che sia la materia per la quale si esplica la potestà legislativa, esclusiva ovvero concorrente, della provincia.

Quanto alle procedure delineate nell'atto di indirizzo e coordinamento, esse sarebbero dirette esclusivamente a realizzare il coordinamento fra le funzioni ed interessi dello Stato e quelli delle province autonome, se e per quanto lo statuto speciale e le relative norme di attuazione non prescrivano specifici procedimenti.

Nessun fondamento avrebbe la censura, mossa in particolare dalla Provincia autonoma di Trento, all'art. 3 del d.P.R. 31 marzo 1994. La previsione di una forma di coordinamento attraverso l'utilizzo, di norma, dei servizi resi da organi dello Stato operanti all'estero cede di fronte alla disposizione di attuazione dello statuto speciale, che prevede una facoltà della Provincia di avvalersi dell'ENIT. Di conseguenza, nessuna attività provinciale all'estero in materia di turismo potrà essere censurata dallo Stato se venisse messa in atto senza avvalersi di tale ente. Questa evenienza, oltre ad essere confortata dai limiti posti espressamente nel decreto impugnato a salvaguardia delle regioni a statuto speciale (art. 7), troverebbe conferma nella prassi statale, che ha sempre osservato la gerarchia delle fonti legislative.

5. -- In prossimità dell'udienza la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria nella quale ribadisce quanto sostenuto nel ricorso ed afferma che l'atto impugnato è lesivo delle attribuzioni provinciali essendo privo di uno specifico fondamento legale, che in particolare mancherebbe in materia di attività promozionali turistiche, per le quali le norme di attuazione dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige non prevedono alcun potere governativo di indirizzo e coordinamento.

#### Considerato in diritto

1. -- I conflitti di attribuzione proposti dalle Province autonome di Bolzano e di Trento nei confronti dello Stato concernono il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994, adottato come "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome".

Le ricorrenti denunciano la lesione di competenze ad esse attribuite dallo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e dalle relative norme di attuazione.

La Provincia di Bolzano chiede l'annullamento del decreto nel suo complesso, ed in particolare degli artt. 1, 2, 3, 4, 5 e 7. Questo atto, difatti, detterebbe prescrizioni specifiche, anche di carattere

organizzativo, non sorrette da una fonte legislativa che le preveda; disciplinerebbe, con statuizioni di dettaglio, l'azione della Provincia, che può essere vincolata con atti di indirizzo e coordinamento, in base all'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, solo al conseguimento degli obiettivi o risultati da tali atti stabiliti.

In particolare la Provincia di Bolzano afferma che, in campo turistico, l'attività promozionale all'estero per iniziative da realizzare nel proprio territorio è rimessa del tutto alla competenza della Provincia stessa, che, diversamente da quanto prevede il decreto impugnato, ha la facoltà, in base all'art. 5, numero 3, del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278, ma non l'obbligo di avvalersi dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT). Il decreto impugnato non riserverebbe, inoltre, all'esclusiva valutazione della Provincia le attività, da promuovere in paesi dell'area culturale tedesca, dirette a favorire lo sviluppo delle minoranze linguistiche tedesca e ladina, conformemente alle caratteristiche specifiche dell'autonomia attribuita alla ricorrente.

La Provincia di Trento chiede l'annullamento solo di alcune disposizioni del d.P.R. 31 marzo 1994: dell'art. 2, comma 2, nella parte in cui prevede che il Ministro delegato, preposto al dipartimento per gli affari regionali, possa eccepire il contrasto delle attività di mero rilievo internazionale con gli indirizzi politici generali dello Stato o la loro esorbitanza dalla sfera degli interessi regionali, e non solo il contrasto con gli indirizzi di politica estera dello Stato; dell'art. 3, comma 1, nella parte in cui stabilisce che la provincia autonoma deve utilizzare i servizi degli organismi dello Stato e degli enti nazionali operanti all'estero per attuare i programmi, le iniziative ed attività indicati dagli artt. 1 e 2 dello stesso decreto; dell'art. 4, comma 2, nella parte in cui prevede l'istituzione di un contingente di esperti regionali nell'ambito della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunità europee quale unica forma di presenza della provincia presso gli uffici e gli organismi comunitari.

2. -- I due ricorsi hanno ad oggetto il medesimo atto, prospettano censure complementari ed in parte analoghe, sicchè i giudizi, evidentemente connessi, possono essere decisi congiuntamente.

3. -- Il d.P.R. 31 marzo 1994 intende espressamente "adeguare agli sviluppi anche giurisprudenziali dell'ordinamento italiano e di quello comunitario" il contenuto del d.P.C.m. 11 marzo 1980, che dettava disposizioni di indirizzo e coordinamento delle attività all'estero delle regioni.

Il nuovo decreto, che sostituisce interamente il precedente, contiene una descrizione definitoria delle attività promozionali all'estero (art. 1), distinguendole dalle attività di mero rilievo internazionale (art. 2), da tempo individuate dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 179 del 1987, nn. 564 e 737 del 1988, n. 472 del 1992); regola le procedure con le quali gli organi dello Stato esprimono le valutazioni rimesse alla loro competenza (intesa o assenso, anche impliciti, dissenso motivato o eccezioni) in ordine alle attività che le regioni intendono porre in essere ed indica i criteri ai quali ispirare le valutazioni statali; preordina la collaborazione dello Stato e degli enti pubblici con le regioni (art. 3); prefigura rapporti con la Comunità europea (art. 4) e regola per più aspetti momenti informativi e di collaborazione.

4. -- L'autoqualificazione del decreto impugnato come atto di indirizzo e coordinamento non è decisiva per determinarne l'effettiva portata e la reale natura, dovendosi fare riferimento, per individuarne le caratteristiche, al contenuto sostanziale dell'atto piuttosto che alla sua enunciata veste formale. Si è difatti in presenza non di un atto destinato ad indirizzare e coordinare l'attività amministrativa di soggetti dotati di autonomia, ma di un atto essenzialmente diretto a disciplinare l'esercizio di poteri dello Stato, sia pure riferiti ad attività regionali. Il d.P.R. 31 marzo 1994 non riguarda in alcun modo i contenuti delle attività estere delle regioni, siano essi promozionali o di mero rilievo internazionale, attribuite alla loro competenza; non prefissa gli obiettivi che devono essere raggiunti nè le figure o le modalità organizzative che le regioni possono o debbono adottare. Esso contiene, oltre a ricognizioni definitorie da leggere in coerenza con i principi che già disciplinano l'assetto delle competenze in materia di attività estera delle regioni, norme procedurali, che, per loro natura, non sono dirette a modificare il fondamento ed il regime dei poteri disciplinati (sentenza n. 242 del 1989).

Il provvedimento impugnato, nella sua sostanziale portata, regola tempi e modi di esercizio di competenze già spettanti all'amministrazione statale in materia di attività estera. Difatti allo Stato

rimangono sempre riservati gli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese in questo settore, tanto con riferimento alle attività promozionali in materie di competenza regionale, quanto per le attività di mero rilievo internazionale delle regioni stesse. In conformità di tale principio si è sempre affermata la necessità che lo Stato sia messo in grado di apprezzare, attraverso gli strumenti dell'intesa o dell'assenso, se le iniziative di competenza regionale che toccano la sfera estera siano o meno in contrasto con gli indirizzi di politica internazionale, rimessi alla competenza statale (da ultimo sentenze n. 212 del 1994 e n. 290 del 1993).

All'esclusiva competenza, propria degli organi centrali dello Stato, di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato, non si sottraggono le province dotate di speciale autonomia. Anche per esse le attività promozionali da svolgere all'estero sono consentite previa intesa con il Governo (art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e le attività di mero rilievo internazionale richiedono la previa verifica della conformità agli indirizzi di politica internazionale, affinché resti escluso il pericolo di un pregiudizio per gli interessi del Paese (sentenza n. 564 del 1988). Essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle regioni o delle province autonome, dall'altro, distinte ma cospiranti, il principio di leale cooperazione comporta l'obbligo per queste ultime di comunicare al Governo le iniziative in programma, con tempestività e completezza di informazioni, in modo da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (sentenze n. 204 del 1993, n. 472 del 1992 e n. 179 del 1987).

A tal fine, in sede di disciplina del procedimento di propria spettanza, rientra nella competenza dello Stato indicare gli organi ai quali i programmi delle attività ed ogni necessaria comunicazione devono essere inviati dalle regioni, precisando il contenuto delle relative informazioni ed i tempi del loro inoltro, perchè sia possibile l'effettivo esame delle attività previste; come pure rientra nella medesima competenza indicare i criteri ai quali il Ministro competente ispira il proprio apprezzamento, i termini nei quali deve comunicare l'eventuale, motivato dissenso, stabilendo che la mancata pronuncia nei termini implichi l'intesa o l'assenso.

In questa prospettiva è egualmente riconducibile al principio di leale cooperazione anche la previsione di comunicazioni relative agli incontri delle regioni con organi rappresentativi esteri.

Il decreto impugnato muove essenzialmente secondo questa linea e tende a disciplinare, per la parte statale, attività e procedure, iterando, nel resto, enunciazioni dirette agli organi dello Stato per indicare i criteri cui attenersi nelle valutazioni di loro competenza, che devono essere interpretati in coerenza con i principi dell'assetto dei rapporti tra attribuzioni statali e regionali in materia di attività estera, più volte ripetuti dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 187 del 1985 e n. 179 del 1987), secondo cui le valutazioni dello Stato rimangono ancorate all'apprezzamento della compatibilità delle iniziative regionali con gli indirizzi politici generali in materia estera.

5. -- Per quanto più specificamente attiene alla posizione delle ricorrenti, il d.P.R. 31 marzo 1994, nel definire il proprio ambito di applicazione, comprende anche le Province autonome di Trento e di Bolzano, ma salvaguarda espressamente quanto diversamente stabilito dallo statuto, dalle norme di attuazione e dalle altre disposizioni che ad esse si riferiscono (art. 7, comma 1). Rimangono anche espressamente intoccati la disciplina ed i rapporti correlati a specifici accordi o intese internazionali, come pure l'attuazione delle attività in essi prevista (art. 7, comma 2).

Queste enunciazioni non rappresentano una clausola di stile, nè si esauriscono in una previsione di chiusura o residuale. Costituiscono, anzi, l'espressione di un principio e la delimitazione oggettiva dell'ambito di applicazione dell'atto: entrambe intese a salvaguardare pienamente la specificità dell'autonomia provinciale e la prevalenza delle disposizioni che la garantiscono, nel contesto dello statuto e delle altre norme proprie a tali enti. L'art. 7, commi 1 e 2, del decreto impugnato offre anche un criterio interpretativo delle altre disposizioni del medesimo atto, che risultino applicabili alle Province autonome. Queste disposizioni devono essere lette in coerenza, e non in contrasto, con le norme delle diverse fonti che salvaguardano l'autonomia speciale e la particolare collocazione delle ricorrenti.

Ne deriva, per quanto ad esempio specificamente riguarda l'attività di promozione all'estero nel campo turistico, che continuano a trovare immediata applicazione le norme di attuazione dello statuto speciale, invocate dalle ricorrenti. Anche la previsione di una presenza di derivazione regionale nella Rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunità europee, in consonanza con la politica regionale comunitaria e con il ruolo delle regioni (si veda, in proposito, la risoluzione del Parlamento europeo del 17 novembre 1988), non vale a limitare od escludere ogni altro rapporto con gli organismi comunitari, previsto dallo stesso atto impugnato o che altre fonti normative consentano. Così ricostruiti la qualificazione dell'atto e l'ambito della sua applicazione, non sussiste la lamentata lesione di competenze delle Province autonome, le cui doglianze devono essere pertanto dichiarate infondate.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato adottare disposizioni per lo svolgimento di attività promozionali all'estero e di mero rilievo internazionale, di cui al d.P.R. 31 marzo 1994 (Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome). Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il .

SENTENZA N.53

ANNO 1996

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente :

Avv. Mauro FERRI

Giudici :

Prof. Luigi MENGONI

Prof. Enzo CHELI

Dott. Renato GRANATA

Prof. Giuliano VASSALLI

Prof. Cesare MIRABELLI

Prof. Fernando SANTOSUOSSO

Avv. Massimo VARI

Dott. Cesare RUPERTO

Dott. Riccardo CHIEPPA

Prof. Gustavo ZAGREBELSKY

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta, riapprovata il 13 luglio 1995 dal Consiglio regionale, recante "Nuova disciplina degli interventi

regionali di cooperazione e solidarietà con i paesi in via di sviluppo”, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 3 agosto 1995, depositato in cancelleria il 12 agosto successivo ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 1995.

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

udito nella udienza pubblica del 23 gennaio 1996 il Giudice relatore Enzo Cheli;

uditi l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il ricorrente, e l'avvocato Gustavo Romanelli per la Regione.

#### Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3 agosto 1995, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, per contrasto con l'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) e in relazione alla legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo), questione di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta approvata dal Consiglio regionale il 5 aprile 1995 e riapprovata, a seguito di rinvio da parte della Commissione di coordinamento per la Valle d'Aosta, il 13 luglio 1995, recante “Nuova disciplina degli interventi regionali di cooperazione e solidarietà con i paesi in via di sviluppo”.

A giudizio del ricorrente, la legge impugnata, nel disciplinare gli interventi regionali per la cooperazione allo sviluppo, interverrebbe su una materia estranea alla competenza regionale e, quindi, all'ambito di quelle attività, di carattere promozionale o di “mero rilievo internazionale”, che la Regione - ai sensi dell'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nel d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 e dei principi fissati nella sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 1987 - può legittimamente svolgere all'estero.

La cooperazione allo sviluppo, infatti, sarebbe materia attinente alla sfera della politica estera, di esclusiva pertinenza statale, nella quale lo spazio di operatività delle Regioni non potrebbe eccedere la tassativa delimitazione fissata dalla legge n. 49 del 1987, che prevede per le Regioni funzioni esclusivamente propositive ed attuative in relazione a determinate categorie di interventi (art. 2, commi 4 e 5).

La legge impugnata - sempre secondo il ricorrente - travalicherebbe, nel suo complesso, i suddetti limiti di competenza legislativa ed amministrativa della Regione, stabilendo una disciplina volta a promuovere un'autonoma politica della Valle d'Aosta per la cooperazione allo sviluppo. Ciò risulterebbe evidente, in particolare, dalla disposizione dell'art. 11 che prevede una programmazione annuale degli interventi della Regione in questa materia.

La violazione dei limiti di competenza fissati dalla ricordata legge n. 49 del 1987 non sarebbe, peraltro, risolta dalla modifica - ritenuta dal ricorrente marginale ed inidonea a superare i motivi del rinvio - apportata dal Consiglio regionale in sede di riapprovazione del testo rinviato, modifica consistente nell'inserimento all'art. 3, comma 1, in riferimento all'attività che la Regione si prefigge di svolgere, dell'inciso “previo parere favorevole della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo di cui all'art. 10 della legge n. 49/1987”.

2.- Si è costituita nel giudizio la Regione Valle d'Aosta per sostenere l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza del ricorso.

Secondo la resistente, il ricorso del Presidente del Consiglio sarebbe inammissibile in quanto genericamente formulato e privo della puntuale determinazione del preteso contrasto fra la legge regionale impugnata, o le sue singole norme, ed i principi costituzionali di cui si assume la violazione.

Il ricorso si limiterebbe, infatti, secondo la resistente, ad un generico richiamo a norme statali ordinarie, come tali non idonee a costituire un valido parametro di costituzionalità, senza individuare specificamente l'oggetto della questione sottoposta al vaglio di questa Corte.

Nel merito, il ricorso sarebbe, comunque, infondato in quanto il provvedimento legislativo in esame costituirebbe un necessario strumento per consentire la partecipazione della Valle d'Aosta alle

attività di cooperazione, nei limiti e con le modalità previste dalla legge n. 49 del 1987. Ciò sarebbe inequivocamente sancito dall'art. 2 della legge impugnata, che chiarisce che le iniziative contemplate vengono "promosse ai sensi dell'art. 2 della legge 26 febbraio 1987, n. 49". Lo stesso principio risulterebbe, altresì, ulteriormente evidenziato dalla modifica dell'art. 3, comma 1, introdotta a seguito del rinvio da parte della Commissione di coordinamento, modifica che ha espressamente subordinato l'attività regionale al previo parere favorevole della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, in armonia con le disposizioni della legge n. 49 del 1987, dove si prevede che le Regioni possano formulare proposte alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per porre in essere le attività di cooperazione.

#### Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge della Regione autonoma Valle d'Aosta approvata il 5 aprile 1995 e riapprovata, a seguito di rinvio, il 13 luglio 1995, recante "Nuova disciplina degli interventi di cooperazione e solidarietà con i paesi in via di sviluppo". Con tale legge la Regione - sostituendo la precedente normazione posta con legge regionale 9 luglio 1990, n. 44 - ha inteso regolare le forme e le modalità del proprio intervento nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo).

Ad avviso del ricorrente la legge impugnata - nonostante le modifiche apportate in sede di riapprovazione - risulterebbe viziata nel suo complesso per avere ecceduto le competenze assegnate dallo statuto speciale alla Regione autonoma e per avere invaso la sfera dei rapporti internazionali riservata, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 e della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 179 del 1987), al potere statale.

2.- La Regione Valle d'Aosta ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso in quanto genericamente formulato e privo di un'indicazione puntuale relativa all'esistenza di un contrasto tra la legge regionale (o le sue singole norme) ed i principi costituzionali.

Tale eccezione non può essere accolta.

Il ricorso in esame, pur nella sua schematicità, ha, infatti, indicato con precisione le norme ed i principi costituzionali violati, quando ha richiamato, con riferimento ai profili di impugnativa, sia le competenze regionali elencate all'art. 2 dello statuto speciale (non comprensive della materia c.d. "estera"), sia la riserva di competenza per i rapporti internazionali riconosciuta allo Stato dall'art. 2 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (dove si ricalca la disciplina posta nell'art. 4, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), sia, infine, i principi in tema di determinazione ed attuazione degli indirizzi di politica estera ribaditi nella sentenza di questa Corte n. 179 del 1987. E se è vero che l'impugnativa è stata formulata nei confronti della legge nel suo complesso, è anche vero che da tale formulazione non è dato desumere un motivo di inammissibilità del ricorso, dal momento che dalla prospettazione delle censure risulta possibile dedurre che la questione è stata proposta soltanto nei confronti di alcune norme determinate (v. sentenza n. 212 del 1991). Invero il ricorso, ancorché formalmente diretto contro la legge nel suo insieme, mira palesemente a colpire soltanto le norme espresse negli artt. 3, comma 1, e 11, - nonché, conseguenzialmente, negli artt. 12 e 13 - che, oltre ad essere specificamente richiamate nel contesto del ricorso, appaiono le sole suscettibili di incidere nella sfera del "potere estero" riservata allo Stato, venendo a porre direttamente in gioco i limiti fissati per le competenze regionali dall'art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 49 del 1987. Risultano, invece, sostanzialmente estranee all'impugnativa - alla luce dei profili enunciati nel ricorso - le altre norme della legge regionale, che si limitano a parafrasare enunciazioni di ordine generale presenti nella legge statale o a regolare forme organizzative e modalità di esercizio di competenze proprie della Regione e, come tali, non suscettibili di incidere sul piano della politica estera dello Stato.

3.- Con riferimento alle norme cui l'impugnativa va limitata la questione è fondata.

La legge 26 febbraio 1987, n. 49, nel porre la nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo, ha qualificato, all'art. 1, comma 1, la cooperazione allo sviluppo come

“parte integrante della politica estera dell'Italia”. La stessa legge, all'art. 2, comma 3, ha elencato - nelle lettere da a) ad m) - le varie attività attraverso cui la cooperazione può essere sviluppata. Infine, lo stesso art. 2, ai commi 4 e 5, ha delineato lo spazio di intervento delle Regioni, delle Province autonome e degli altri enti locali precisando, in particolare: a) che tali enti possono avanzare “proposte” alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo al fine di svolgere alcune delle attività di cui al comma 3 (e cioè quelle elencate nelle lettere a), c), d), e), f) ed h)); b) che tali attività possono essere attuate anche attraverso le strutture pubbliche di tali enti, stipulando, ove se ne ravvisi l'opportunità, apposite convenzioni con il Ministero per gli affari esteri.

Tali limiti, in relazione alla natura della materia regolata e alla sua incidenza in uno dei settori della politica estera riservata allo Stato, esigono un'osservanza rigorosa da parte delle Regioni e degli altri soggetti di autonomia, osservanza che non è dato riscontrare nei contenuti espressi dall'art. 3 della legge impugnata.

E invero, con questa norma, la Regione risulta legittimata a svolgere una serie di attività in tema di cooperazione con i paesi in via di sviluppo che vengono, nella sostanza, a ricalcare l'elencazione espressa nell'art. 2, comma 3, della legge n. 49 del 1987. Senonché, mentre questa legge, all'art. 2, commi 4 e 5, conferisce alle Regioni soltanto il potere di avanzare proposte alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e di attuare le proposte approvate attraverso le proprie strutture (previa, se del caso, stipula di un'apposita convenzione), l'art. 3 della legge impugnata conferisce direttamente alla Regione un potere di intervento nei settori indicati, richiedendo, per le attività elencate nel primo comma, il “previo parere favorevole della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo”. La presenza di tale parere - introdotto in sede di riapprovazione della legge allo scopo di superare i rilievi governativi - oltre ad essere limitata ad alcune attività, non appare, d'altro canto, sufficiente a rendere compatibile la disciplina espressa nella norma regionale con i limiti indicati nell'art. 2, commi 4 e 5, della legge statale, ove si consideri che, in questa legge, il potere di determinazione dell'intervento risulta in ogni caso riservato alla sfera statale (quand'anche ricorra la proposta regionale), mentre nella norma impugnata tale potere risulta direttamente imputato alla sfera regionale (sia pure su parere favorevole dell'organo statale).

Lo spostamento dallo Stato alla Regione della competenza sostanziale relativa alla decisione dell'intervento altera, in un settore rilevante sul piano della politica estera, lo svolgimento della procedura prevista dall'art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 49 del 1987 e viene, pertanto, a integrare una lesione, da parte della norma regionale, dei limiti segnati da tale legge, nonché della riserva prevista, per le attività attinenti ai rapporti internazionali, dall'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto speciale di cui al d.P.R. n. 182 del 1982.

4.- I rilievi che precedono conducono ad affermare anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, e, conseguenzialmente, degli artt. 12 e 13 della stessa legge, dove si disciplina il programma annuale degli interventi regionali nel settore della cooperazione e la concessione dei relativi finanziamenti.

Il programma annuale, per esplicita previsione contenuta nell'art. 11, comma 1, si riferisce, infatti, alla realizzazione della attività di cui all'art. 3 ed è tale da sottintendere, per la sua organicità (su cui v., in particolare, il comma 2), non semplici poteri di proposta, bensì poteri di determinazione delle varie attività richiamate nell'art. 3, che, per i motivi già illustrati, non possono ritenersi compresi nell'ambito delle competenze assegnate, dalla legge n. 49 del 1987, alla Regione. La disciplina relativa al programma (art. 11) nonché quella concernente i contributi e le procedure connesse allo stesso (artt. 12 e 13) vanno, pertanto, dichiarate incostituzionali.

#### PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, 11, 12 e 13 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta riapprovata il 13 luglio 1993, recante “Nuova disciplina degli interventi regionali di cooperazione e solidarietà con i paesi in via di sviluppo”.

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

Presidente: (Mauro Ferri)  
Redattore: (Enzo Cheli)

SENTENZA N. 19

ANNO 1997

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Dott. Renato GRANATA Presidente

Prof. Giuliano VASSALLI Giudice

Prof. Francesco GUIZZI “

Prof. Cesare MIRABELLI “

Prof. Fernando SANTOSUOSSO “

Avv. Massimo VARI “

Dott. Cesare RUPERTO “

Prof. Gustavo ZAGREBELSKY “

Prof. Valerio ONIDA “

Prof. Carlo MEZZANOTTE “

Avv. Fernanda CONTRI “

Prof. Guido NEPPI MODONA “

Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI “

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'articolo 4, comma 2, limitatamente alle parole “non” e “se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente”, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), iscritto al n. 87 del registro *referendum*.

*Vista* l'ordinanza del 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

*udito* nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

*uditi* gli avvocati Stefano Grassi e Beniamino Caravita di Toritto per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto, della Puglia e della Toscana.

Ritenuto in fatto

1. -- L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare, presentata dai Consigli regionali delle Regioni Valle d'Aosta,

Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte, Calabria e Puglia, sul seguente quesito: “Volete voi che sia abrogato l'art. 4, secondo comma, limitatamente alle parole “non” e “se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente” del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382)?”.

2. -- Con ordinanza depositata in data 27 novembre 1996, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha dichiarato la legittimità della richiesta, stabilendo come denominazione del *referendum*: Abolizione dei limiti statali alle attività promozionali all'estero delle Regioni.

3. -- Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dall'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria per la camera di consiglio dell'8 gennaio 1997, disponendo altresì le comunicazioni previste dall'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4. -- Nell'imminenza della camera di consiglio, i delegati dei Consigli regionali delle Regioni promotrici del *referendum* hanno depositato una memoria, con la quale insistono perché sia dichiarata l'ammissibilità della richiesta e chiariscono che la stessa mirerebbe ad attribuire alle Regioni la possibilità di svolgere attività promozionali all'estero nelle materie di propria competenza, senza limitazioni di provenienza governativa.

La richiesta di *referendum*, secondo i delegati dei Consigli regionali, non solo rappresenterebbe il risultato dell'evoluzione dell'ordinamento nazionale e comunitario, ma non porrebbe nemmeno in discussione il potere estero dello Stato, in quanto si riferirebbe esclusivamente allo svolgimento di attività che costituirebbero espressione piena della capacità giuridica e dell'autonomia regionale.

In relazione agli altri temi generali dell'ammissibilità referendaria, le Regioni promotrici rilevano che il quesito, pur se di tipo “parziale”, non avrebbe natura manipolativa e, essendo ispirato ad una matrice razionalmente unitaria, rispetterebbe anche le condizioni di omogeneità, chiarezza, coerenza e univocità poste dalla giurisprudenza costituzionale.

Né, ad avviso dei delegati dei Consigli regionali, all'inammissibilità del *referendum* condurrebbe la considerazione che l'esito favorevole della consultazione referendaria darebbe luogo ad una situazione normativa incostituzionale. E ciò sia perché, a fronte di attività promozionali delle Regioni all'estero interferenti con la sfera dei rapporti internazionali riservata allo Stato, sarebbe pur sempre esperibile il conflitto di attribuzione, sia perché, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, nessun rilievo potrebbe avere in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo la eventuale illegittimità costituzionale delle norme legislative residue.

#### Considerato in diritto

1. -- La richiesta di *referendum* abrogativo sulla quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi investe l'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, secondo il quale le Regioni “non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento” menzionati nel primo comma dello stesso articolo, che ne affida l'adozione allo Stato. A causa del modo in cui è formulato (si propone l'eliminazione delle parole “non” e “se non previa intesa etc.”), la *ratio* che il quesito referendario obiettivamente incorpora consiste, come del resto risulta anche dalla denominazione impostagli dall'Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione, nella rimozione di ogni limite statale all'attività promozionale all'estero delle Regioni, così che queste possano liberamente autodeterminarsi senza dover soggiacere all'onere di intese previe o di osservare indirizzi governativi procedurali o di contenuto.

2. -- La richiesta, nel suo oggettivo ed evidente significato, è inammissibile. Lo svolgimento all'estero di attività promozionale spetta indubbiamente alle Regioni come attività loro propria, comprendente ogni comportamento legato da un nesso di strumentalità con le materie di competenza regionale, diretto allo sviluppo economico, sociale e culturale del proprio territorio (sentenza n. 179 del 1987). E tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalle Regioni promotrici,

si tratta di attività non solo contigua, ma anche potenzialmente interferente con la politica estera riservata allo Stato; essa postula pertanto strumenti giuridici di coordinamento onde evitare che si determinino riflessi negativi sugli indirizzi di politica internazionale assunti dal Parlamento e dal Governo.

3.-- Questa Corte ha più volte ricordato come il peculiare, reciproco atteggiarsi delle competenze statali e regionali in materia internazionale ed il loro inevitabile interferire chiamino in causa il principio di leale cooperazione (sentenze n. 425 del 1995, n. 212 del 1994, n. 250 del 1993), il quale impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere (quindi, un dovere di informazione preventivo in capo alle Regioni: sentenze n. 425 del 1995, n. 204 del 1993, n. 472 del 1992); e, secondariamente, quale indefettibile strumento di tutela dell'esclusività degli indirizzi statali di politica internazionale, che vanno salvaguardati ovviamente prima che l'attività delle Regioni venga intrapresa, la possibilità dello Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile da questa Corte in sede di conflitto (sentenza n. 204 del 1993).

L'ipotesi, avanzata dalle Regioni promotrici, che lo Stato debba far valere solo successivamente e in via repressiva la contrarietà dell'attività regionale ai propri indirizzi di politica internazionale equivarrebbe a vanificare il principio costituzionale di leale cooperazione, sul quale si fondano sia l'esigenza dell'obbligo di informazione preventiva da parte delle Regioni, sia la possibilità di un preventivo motivato diniego da parte dello Stato.

Poiché la *ratio* ispiratrice del quesito non è la sostituzione di un modello di coordinamento con altro diverso ed equivalente dal punto di vista della concretizzazione del principio di leale cooperazione, bensì l'eliminazione in radice di ogni forma di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di attività promozionali all'estero, si deve concludere che la richiesta referendaria, per il tramite dell'abrogazione delle parole "non" e "se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente" contenute nell'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, è tesa a colpire inammissibilmente il principio costituzionale di leale cooperazione che trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione.

In conclusione, è qui operante il limite "gerarchico" del *referendum* abrogativo, reso esplicito da questa Corte fin dalla sentenza n. 16 del 1978.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per la abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997

Presidente Renato GRANATA  
Redattore Carlo MEZZANOTTE

SENTENZA N. 29

ANNO 1998

REPUBBLICA ITALIANA

## IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Dott. Renato GRANATA Presidente
- Prof. Giuliano VASSALLI Giudice
- 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 “
- Avv. Fernanda CONTRI “
- Prof. Guido NEPPI MODONA “
- Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI “
- Prof. Annibale MARINI “

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi delle Regioni Puglia e Lombardia notificati l'11 aprile 1997, depositati in cancelleria il 29 successivo, per conflitti di attribuzione sorti a seguito delle decisioni della Corte costituzionale nn. 17, 18, 19, 20 e 24 del 1997, con le quali sono stati, rispettivamente, dichiarati inammissibili i referendum in materia: a) di istituzione e riordinamento del Ministero della sanità; b) di funzioni statali di indirizzo e coordinamento; c) di limiti alle attività promozionali delle Regioni all'estero nelle materie di loro spettanza; d) di partecipazione delle Regioni alle attività dell'Unione Europea; e) di poteri di direttiva dello Stato sulle funzioni amministrative statali delegate alle Regioni, ed iscritti ai nn. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24 del registro conflitti 1997.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 novembre 1997 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto per le Regioni Puglia e Lombardia, Giovanni Motzo per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Carlo Salimei per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### Ritenuto in fatto

1.1. Con due ricorsi di identico contenuto, notificati l'11 aprile 1997, le Regioni Puglia e Lombardia hanno proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (reg. confl., rispettivamente n. 15 e 16 del 1997) chiedendo l'annullamento, in tutto o nella sola parte motiva, della sentenza della Corte costituzionale n. 17, depositata il 10 febbraio 1997, con la quale é stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum popolare, proposto dalle ricorrenti, per l'abrogazione di atti legislativi concernenti l'istituzione ed il riordinamento del Ministero della sanità. Le Regioni chiedono che si dichiari che non spetta allo Stato, e per esso alla Corte costituzionale, accertare, nell'ambito del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, l'esistenza di principi costituzionali fondamentali, ovvero di loro corollari impliciti, che

determinano l'effetto dell'immodificabilità di leggi ordinarie o di disposizioni di rango costituzionale attualmente vigenti, in quanto recanti l'unico possibile contenuto attuativo di detti principi costituzionali.

Le ricorrenti premettono che i Consigli regionali della Calabria, della Lombardia, del Piemonte, della Puglia, della Toscana, della Valle d'Aosta e del Veneto hanno presentato richiesta di referendum popolare abrogativo della legge 13 marzo 1958, n. 296 (Costituzione del Ministero della sanità) e del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266 (Riordinamento del Ministero della sanità, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera h, della legge 23 ottobre 1992, n. 421); la richiesta, dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, è stata poi dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza che dà origine al conflitto.

L'atto denunciato come lesivo della sfera di attribuzioni garantita alle Regioni sarebbe stato posto in essere dalla Corte costituzionale nell'esercizio della sua funzione statale di controllo di ammissibilità della richiesta referendaria. Secondo il principio di legittimità costituzionale, che regge il nostro ordinamento, contro questa decisione della Corte, come contro ogni altro atto posto in essere da un organo che fa riferimento all'ordinamento statale e leda la sfera di attribuzione regionale, dovrebbe essere ammissibile il rimedio del conflitto di attribuzione. La legittimazione processuale, trattandosi di conflitto proposto nei confronti di un atto della Corte quale organo dello Stato, spetterebbe al Presidente del Consiglio dei ministri, secondo una regola stabilita espressamente per la legittimazione attiva, quando i conflitti di attribuzione sono proposti dallo Stato (art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87), ma che varrebbe anche quando il conflitto è proposto dalle Regioni nei confronti dello Stato.

Le ricorrenti sostengono che la motivazione della sentenza che ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum, affermando che l'abrogazione delle disposizioni concernenti l'istituzione ed il riordinamento del Ministero della sanità avrebbe comportato la totale e non consentita estromissione dell'amministrazione statale dalla materia sanitaria, abbia determinato il disconoscimento della sfera di attribuzioni, riservata dalla Costituzione alle Regioni (artt. 5, 71, 75, 121, 134 e 138), di partecipare alla determinazione della volontà normativa statale, non solo nella forma referendaria, ma anche in quella legislativa, ordinaria e costituzionale, ed abbia così determinato una contrazione ed una menomazione della posizione che la Costituzione garantisce alle Regioni nei confronti dello Stato.

Ad avviso delle ricorrenti, la Corte costituzionale, esorbitando dall'ambito dell'esercizio del potere ad essa attribuito di controllare l'ammissibilità della richiesta referendaria, avrebbe manifestato, in nome dell'ordinamento statale, un'intenzione lesiva, attuale e non meramente congetturale, volta al disconoscimento ed alla conseguente compressione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite circa il potere di partecipazione regionale alla determinazione della volontà statale; potere costituzionalmente garantito entro i limiti di legittimità costituzionalmente previsti e che si fonda sulla piena libertà regionale di determinare, nella propria autonomia politica, il contenuto della proposta normativa che si voglia introdurre nell'ordinamento giuridico statale.

La dichiarazione di inammissibilità del quesito referendario in base alla considerazione che la proposta regionale coinvolgerebbe funzioni amministrative costituzionalmente necessarie, la cui indefettibile persistenza nell'ordinamento è stata dedotta dall'art. 32, primo comma, della Costituzione, avrebbe configurato un inammissibile irrigidimento dell'assetto costituzionale italiano, a causa della individuazione di limiti che impediscono la partecipazione regionale alle attività statali mediante l'iniziativa referendaria, e che non potrebbero essere oltrepassati, non solo dall'iniziativa referendaria o legislativa regionale, ma anche dallo stesso legislatore statale ordinario e costituzionale.

Le Regioni ricorrenti riconoscono che rientra tra i compiti della Corte individuare i principi costituzionali immodificabili (sentenza n. 1146 del 1988); ma ritengono che la loro enunciazione nel giudizio di ammissibilità del referendum rischierebbe di trasformare il controllo interno al procedimento referendario in un autonomo procedimento dichiarativo, in via generale ed astratta,

dell'esistenza di principi costituzionali impliciti, che la Corte ricercerebbe senza alcuna preventiva delimitazione dei parametri del giudizio, con il rischio di sconfinamenti non bilanciati da un sistema di contropoteri politici ed istituzionali.

1.2. In entrambi i giudizi si é costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili o, in subordine, rigettati, giacchè spetta alla Corte, nell'ambito del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, accertare se la normativa conseguente all'abrogazione contrasti con le norme ed i principi sanciti dalla Costituzione.

L'Avvocatura sottolinea che i conflitti di attribuzione sarebbero stati proposti per censurare il modo nel quale si é concretamente esplicitata la giurisdizione propria della Corte e si risolverebbero chiaramente ed inequivocabilmente in un inammissibile mezzo di gravame della sentenza, esplicitamente escluso dall'art. 137, terzo comma, della Costituzione. Le Regioni, difatti, non contestano che alla Corte spetti il potere di controllare l'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo sotto il profilo della compatibilità con le norme costituzionali, nè che tale giudizio abbia per parametro non solo i limiti generali posti dall'art. 75 della Costituzione ai referendum abrogativi, ma che possa e debba estendersi anche alle altre norme costituzionali. Le ricorrenti contestano, invece, che quelli enunciati dalla Corte siano principi costituzionali e non, piuttosto, mere scelte discrezionali del legislatore ordinario.

Nel merito i conflitti sarebbero comunque infondati, giacchè la deliberazione popolare abrogativa per definizione produce diritto e dà luogo ad un atto avente forza di legge ordinaria. Sarebbe, quindi, coerente con i principi del nostro ordinamento che il controllo di costituzionalità demandato alla Corte, in via preventiva, sulla richiesta di referendum sia in tutto analogo a quello che alla stessa compete, in via successiva, sugli altri atti aventi forza di legge ordinaria, e tenda non solo a verificare che la richiesta non contrasti con i divieti espliciti posti dalla Costituzione al procedimento referendario, ma sia anche diretto a valutare se l'effetto abrogativo produca discipline viziate da contrasto con i principi sanciti dalle altre norme costituzionali.

La verifica di costituzionalità, che compete alla Corte, non produrrebbe, inoltre, le conseguenze aberranti delineate dalle Regioni, giacchè da essa non nasce la immodificabilità delle leggi ordinarie nè un limite al legislatore costituzionale.

2.1. Con due ricorsi di identico contenuto, notificati l'11 aprile 1997, le Regioni Puglia e Lombardia hanno sollevato conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (reg. confl., rispettivamente n. 17 e 18 del 1997), ed hanno chiesto - con argomentazioni e conclusioni analoghe a quelle proposte con i ricorsi sopra indicati al punto 1.1. - l'annullamento, in tutto o nella sola parte motiva, della sentenza della Corte costituzionale n. 18, depositata il 10 febbraio 1997, con la quale é stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di disposizioni legislative in materia di funzioni statali di indirizzo e coordinamento, proposto dalle ricorrenti unitamente alle Regioni Calabria, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto e concernente alcune disposizioni della legge 22 luglio 1975, n. 382, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e della legge 12 gennaio 1991, n. 13.

2.2. In entrambi i giudizi si é costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, con argomentazioni e conclusioni analoghe a quelle già enunciate al punto 1.2., che i ricorsi siano dichiarati inammissibili o, in subordine, rigettati.

3.1. Con due ricorsi di identico contenuto, notificati l'11 aprile 1997, le Regioni Puglia e Lombardia hanno sollevato conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (reg. confl., rispettivamente n. 19 e 20 del 1997), chiedendo anche in questo caso l'annullamento, in tutto o nella sola parte motiva, della sentenza della Corte costituzionale n. 19, depositata il 10 febbraio 1997, con la quale é stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum popolare in tema di limiti alle attività promozionali delle Regioni all'estero nelle materie di loro spettanza, proposto dalle ricorrenti unitamente alle Regioni Calabria, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto e concernente l'abrogazione di una parte dell'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

La sentenza che dà origine al conflitto ha ritenuto che la ratio ispiratrice del quesito referendario non sia la sostituzione di un modello di coordinamento con altro diverso ed equivalente dal punto di vista della concretizzazione del principio di leale cooperazione, bensì l'eliminazione in radice di ogni forma di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di attività promozionali all'estero, sicché il referendum tenderebbe a colpire inammissibilmente il principio di leale cooperazione, che trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione.

A sostegno dei ricorsi le Regioni propongono argomenti analoghi a quelli sopra esposti al punto 1.1. 3.2. In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari inammissibili o, in subordine, rigetti i ricorsi.

A sostegno di tali conclusioni, l'Avvocatura enuncia i medesimi argomenti sopra esposti al punto 1.2.

4.1. Con due ricorsi di identico contenuto, notificati l'11 aprile 1997, le Regioni Puglia e Lombardia hanno proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (reg. confl., rispettivamente n. 21 e 22 del 1997), chiedendo anche in questo caso l'annullamento, in tutto o nella sola parte motiva, della sentenza della Corte costituzionale n. 20 depositata il 10 febbraio 1997, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum popolare in materia di partecipazione delle Regioni alle attività dell'Unione europea, proposto dalle ricorrenti unitamente alle Regioni Calabria, Piemonte, Valle d'Aosta e Veneto per abrogare alcune disposizioni (o parti di disposizioni) del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della legge 9 marzo 1989, n. 86.

La sentenza che dà origine al conflitto ha ritenuto che la ratio della richiesta di abrogazione consisterebbe nella completa rimozione di funzioni che lo Stato è chiamato ad esercitare nei rapporti con la Comunità europea; funzioni che possono essere diversamente disciplinate in direzione di una più consistente valorizzazione del principio autonomistico, ma che non possono essere fatte definitivamente tacere, ostandovi il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, sancito dall'art. 5 della Costituzione.

A sostegno dei ricorsi le Regioni propongono argomenti analoghi a quelli sopra esposti al punto 1.1.

4.2. In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari inammissibili o, in subordine, respinga i ricorsi.

A sostegno di tali conclusioni, l'Avvocatura enuncia i medesimi argomenti sopra esposti al punto 1.2.

5.1. Con due ricorsi di identico contenuto, notificati l'11 aprile 1997, le Regioni Puglia e Lombardia hanno proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri (reg. confl., rispettivamente n. 23 e 24 del 1997), chiedendo con argomentazioni e conclusioni analoghe a quelle proposte con i ricorsi sopra indicati al punto 1.1. l'annullamento, in tutto o nella sola parte motiva, della sentenza della Corte costituzionale n. 24, depositata il 10 febbraio 1997, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum popolare in materia di poteri di direttiva dello Stato sulle funzioni amministrative statali delegate alle Regioni, promosso dalle ricorrenti unitamente alle Regioni Calabria, Piemonte, Valle d'Aosta e Veneto, per l'abrogazione parziale dell'art. 4, terzo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

La sentenza che ha dato luogo al conflitto considera a contenuto costituzionalmente vincolato la disposizione che prevede che il Governo impartisca direttive per l'esercizio delle funzioni delegate alle Regioni, che sono tenute ad osservarle.

Ad avviso delle ricorrenti, anche in questo caso la Corte costituzionale avrebbe promosso una scelta discrezionale del legislatore al rango di principio costituzionale fondamentale, sconfinando dal suo ruolo di giudice costituzionale ed impedendo alla Regione di esercitare una sua attribuzione costituzionalmente garantita. Se esistesse una norma o un principio, implicito nel sistema costituzionale, in base al quale lo Stato-delegante ha sempre la possibilità di indirizzare l'esercizio delle attività amministrative delegate alle Regioni, sarebbe impedito lo stesso ricorso ad una delega di tipo devolutivo, e lo Stato sarebbe costretto a fare uso di una delegazione amministrativa nel

senso più restrittivo secondo una nozione ormai superata e inapplicabile ai rapporti tra Stato e Regioni.

5.2. In entrambi i giudizi si é costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari inammissibili o, in subordine, respinga i ricorsi.

A sostegno di tali conclusioni, l'Avvocatura enuncia i medesimi argomenti già esposti al punto 1.2.

6. In prossimità dell'udienza le Regioni Puglia e Lombardia hanno presentato, in ciascuno dei giudizi, separate memorie di analogo contenuto.

Le ricorrenti affermano che le iniziative referendarie, inserite in un contesto di profonde spinte all'innovazione, hanno comunque portato all'abrogazione delle norme sottoposte a referendum o ad una loro modifica ad opera del Parlamento. Le Regioni avrebbero così anticipato iniziative che lo stesso Parlamento ha poi materializzato in disposizioni di legge e, attraverso la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, in potenziali norme della Costituzione.

Nel sollevare i conflitti, le Regioni non avrebbero mirato ad ottenere un ripensamento della Corte al fine di sottoporre al voto popolare i quesiti referendari, come sarebbe dimostrato dal fatto che non é stata presentata istanza di sospensiva. Le Regioni intenderebbero, piuttosto, evitare il rischio che le considerazioni svolte dalla Corte in ordine ai principi costituzionali possano frenare il processo di attuazione di forme più avanzate di assetto dei rapporti Stato-Regioni.

Le ricorrenti affermano di voler difendere il principio secondo cui l'ambito del giudizio di ammissibilità dei referendum sarebbe diverso da quello di costituzionalità e contestano che il controllo di costituzionalità demandato alla Corte in via preventiva sulla richiesta di referendum abrogativo sia analogo a quello che alla stessa compete, in via successiva, sugli atti aventi forza di legge ordinaria, giacché non spetterebbe alla Corte verificare se l'eventuale effetto abrogativo, totale o parziale, di norme produca discipline viziate da contrasto con i principi sanciti da altre norme costituzionali.

7. All'udienza pubblica del 25 novembre 1997 le Regioni ricorrenti, pur ribadendo le argomentazioni già svolte, hanno chiesto di rinviare la decisione dei conflitti di attribuzione ad una data successiva a quella di approvazione ed entrata in vigore della parte II della Costituzione, all'esito della procedura di revisione prevista dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, in considerazione delle profonde modifiche già introdotte nel testo del progetto di riforma licenziato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

In via subordinata, le ricorrenti hanno chiesto che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere per i conflitti in tema di indirizzo e coordinamento, direttive sulle funzioni delegate, attività promozionali delle Regioni all'estero, partecipazioni delle Regioni alle decisioni ed attività di attuazione comunitaria, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e, in subordine alla richiesta di rinvio, hanno dichiarato di rinunciare al conflitto sulla decisione di inammissibilità in materia di sanità.

8. L'Avvocatura dello Stato, ribadendo le argomentazioni già svolte, ha insistito per l'inammissibilità di tutti i ricorsi ed in subordine per il rigetto, opponendosi alla richiesta di rinvio della decisione.

#### Considerato in diritto

1. I conflitti di attribuzione sollevati dalle Regioni Puglia (reg. confl. nn. 15, 17, 19, 21 e 23 del 1997) e Lombardia (reg. confl. nn. 16, 18, 20, 22 e 24 del 1997) investono cinque sentenze della Corte costituzionale con le quali sono state dichiarate inammissibili altrettante richieste di referendum popolare, proposti dalle ricorrenti unitamente alle Regioni Calabria, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto. Le lesioni della sfera di competenze regionali, costituzionalmente garantite, sarebbero state arrecate: dalla sentenza n. 17 del 1997, con la quale é stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione di atti legislativi concernenti il riordinamento del Ministero della sanità (legge 13 marzo 1958, n. 296 e decreto legislativo 30

giugno 1993, n. 266); dalla sentenza n. 18 del 1997, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione di disposizioni legislative in materia di funzioni statali di indirizzo e coordinamento (alcune disposizioni della legge 22 luglio 1975, n. 382, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e della legge 12 gennaio 1991, n. 13); dalla sentenza n. 19 del 1997, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum in tema di limiti alle attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di loro spettanza (abrogazione di una parte dell'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616); dalla sentenza n. 20 del 1997, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum in materia di partecipazione delle Regioni alle attività dell'Unione europea (abrogazione di alcune disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e della legge 9 marzo 1989, n. 86); dalla sentenza n. 24 del 1997, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di referendum in materia di poteri di direttiva dello Stato sulle funzioni amministrative statali delegate alle Regioni (abrogazione parziale dell'art. 4, terzo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Le ricorrenti chiedono l'annullamento, in tutto o nella sola parte motiva, delle sentenze denunciate, giacché esse, quali atti di un organo appartenente all'ordinamento statale, avrebbero prodotto una lesione della sfera di competenza che la Costituzione garantisce alle Regioni nei confronti dello Stato. Ad avviso delle ricorrenti, difatti, le decisioni della Corte costituzionale, sviando dall'ambito del controllo di ammissibilità dei referendum, avrebbero individuato in una sede impropria principi costituzionali fondamentali, tali da porre un limite alla partecipazione regionale alle attività statali mediante l'iniziativa referendaria o legislativa. Inoltre l'individuazione di principi costituzionali immutabili determinerebbe un irrigidimento del sistema, che rischierebbe di vincolare la stessa revisione costituzionale.

2. Tutti i ricorsi propongono analoghe conclusioni e si basano su argomentazioni pressoché identiche. I relativi giudizi sono evidentemente connessi e possono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

3.  $\frac{3}{4}$  Preliminare rispetto ad ogni valutazione di merito, come pure rispetto al rinvio della decisione richiesto in udienza dalle ricorrenti, è l'esame dell'eccezione, proposta dall'Avvocatura dello Stato, di inammissibilità dei ricorsi, perché essi si risolverebbero in un mezzo di gravame - esplicitamente escluso dall'art. 137, terzo comma, della Costituzione - delle sentenze, della Corte costituzionale in ordine alle quali sono stati proposti i conflitti di attribuzione.

L'eccezione è fondata.

La Costituzione, nello stabilire che contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione (art. 137, terzo comma), preclude in modo assoluto ogni tipo di gravame diretto a contrastare, annullare o riformare, in tutto o in parte, le decisioni della Corte.

L'espressa esclusione di qualsiasi impugnazione, in coerenza con la natura della Corte costituzionale e con il carattere delle sue pronunce, pone una regola generale, priva di eccezioni, che non si limita ad interdire gravami devoluti ad altri giudici, giacché non è configurabile un giudizio superiore rispetto a quello dell'unico organo di giurisdizione costituzionale, ma impedisce anche il ricorso alla stessa Corte contro le decisioni che essa ha emesso.

L'esclusione riguarda qualsiasi tipo di impugnazione, qualunque sia lo strumento con il quale è richiesto il sindacato sulle decisioni della Corte costituzionale. Rimane così inibita ogni domanda diretta ad incidere su di una sentenza pronunciata dalla Corte e proposta per ottenerne l'annullamento o la riforma, anche solo nella motivazione, ovvero ad eliderne gli effetti.

I ricorsi delle Regioni Puglia e Lombardia, che chiedono l'annullamento, in tutto o in parte, delle sentenze che hanno dichiarato inammissibili le loro richieste di referendum popolare, si dimostrano diretti a censurare il modo in cui si è concretamente esplicata la giurisdizione della Corte (cfr. ordinanza n. 77 del 1981), e sostanzialmente propongono, nelle forme del conflitto di attribuzione, una impugnazione delle sentenze della Corte, esclusa dalla Costituzione. I ricorsi sono, pertanto, inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,  
dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione proposti dalle Regioni Puglia e Lombardia nei confronti dello Stato e indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 1998.

Presidente: Renato GRANATA

Redattore: Cesare MIRABELLI

Depositata in cancelleria il 26 febbraio 1998.

SENTENZA N. 332

ANNO 1998

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Prof. Giuliano VASSALLI Presidente
- Prof. Francesco GUIZZI Giudice
- Prof. Cesare MIRABELLI “
- Prof. Fernando SANTOSUOSSO “
- Avv. Massimo VARI “
- Dott. Cesare RUPERTO “
- Dott. Riccardo CHIEPPA “
- Prof. Gustavo ZAGREBELSKY “
- Prof. Valerio ONIDA “
- Prof. Carlo MEZZANOTTE “
- Avv. Fernanda CONTRI “
- Prof. Guido NEPPI MODONA “
- Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI “
- Prof. Annibale MARINI “

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 17 luglio 1997 e depositato in cancelleria il 24 successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito dell'accordo di cooperazione e primo protocollo stipulati fra la Regione Siciliana ed il Ministero del turismo della Repubblica di Malta; ricorso iscritto al n. 43 del registro conflitti 1997.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 2 giugno 1998 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

uditi l'avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il ricorrente e gli avvocati Francesco Castaldi e Laura Ingargiola per la Regione Siciliana.

## Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 17 luglio 1997 il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Siciliana, in relazione all'accordo di cooperazione nel campo del turismo ed al primo protocollo riguardante tale accordo, sottoscritti dall'Assessorato per il turismo, sport, spettacolo, comunicazioni e trasporti della Regione e dal Ministro del turismo della Repubblica di Malta il 17 marzo 1997 e pervenuti al Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri il 19 maggio 1997 con nota trasmessa in pari data dal Dipartimento del turismo.

Il ricorrente denuncia la lesione di attribuzioni statali in materia di politica estera e chiede l'annullamento degli atti, sottoscritti senza la preventiva comunicazione, necessaria, in base al principio di leale cooperazione, per consentire al Governo la tempestiva verifica di conformità con gli indirizzi della politica estera.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che gli atti denunciati siano viziati, perchè stipulati dalla Regione non già con un ente omologo, bensì con uno Stato estero. Inoltre il loro contenuto riguarderebbe materie di competenza statale, quali la costituzione di società miste, la disciplina delle formalità di frontiera e della navigazione marittima ed aerea. L'accordo di cooperazione prevederebbe addirittura, all'art. 6, una collaborazione a livello internazionale che tocca la politica estera, mediante un protocollo di alleanza per la penetrazione congiunta sui mercati esteri nel settore del turismo.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente della Regione Siciliana, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, nel merito, infondato.

Il ricorso sarebbe inammissibile anzitutto perchè notificato alla Regione dopo la scadenza del termine di sessanta giorni dalla conoscenza da parte del Governo degli atti impugnati (art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87). Ad avviso della Regione, si dovrebbe presumere che tale conoscenza sia anteriore alla data (19 maggio 1997) in cui il Dipartimento del turismo, che fa parte della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 1 del d.P.C.m. 12 marzo 1994, a seguito del decreto-legge 2 febbraio 1994, n. 80; v. poi il decreto-legge 29 marzo 1995, n. 97, convertito nella legge 30 maggio 1995, n. 203), ha trasmesso al Dipartimento affari regionali della stessa Presidenza copia degli atti poi impugnati.

Le altre eccezioni di inammissibilità sono basate sull'asserita mancanza della deliberazione del Consiglio dei ministri, prevista per le proposte di sollevare conflitti di attribuzione (art. 2, comma 3, lettera g), della legge 23 agosto 1988, n. 400), e sulla non attualità della lesione di competenze statali, giacchè lo stesso accordo condizionerebbe espressamente la propria efficacia alla successiva approvazione in base alla legislazione nazionale e/o regionale (art. 9).

Nel merito la Regione ritiene che le attività previste dagli atti sottoscritti con la Repubblica di Malta siano solo di rilievo internazionale: per esse, ristrette al settore del turismo, che è di competenza regionale esclusiva, non sarebbe necessaria alcuna formalità. In ogni caso la Regione non avrebbe inteso sottrarsi all'assenso governativo, se ritenuto necessario, avendo subordinato l'esecuzione dell'accordo alla sua approvazione ed allo scambio di note con l'altra parte contraente, che confermasse l'avvenuta approvazione.

3. — Successivamente l'Avvocatura generale dello Stato ha di nuovo depositato sia l'estratto del verbale della riunione del Consiglio dei ministri — che ha deliberato, l'11 luglio 1997, prima della notificazione del ricorso, di sollevare il conflitto di attribuzione — sia l'accordo di cooperazione turistica fra la Repubblica di Malta e la Regione ed il primo protocollo riguardante il medesimo accordo. Documenti, tutti, che erano già stati depositati unitamente al ricorso.

## Considerato in diritto

1. — Il conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Siciliana investe l'accordo di cooperazione nel campo del turismo ed il primo protocollo riguardante tale accordo, sottoscritti a Malta il 17 marzo 1997 dall'Assessorato per il turismo, sport, spettacolo, comunicazioni e trasporti della Regione e dal Ministero del turismo della Repubblica di Malta.

Il ricorrente ritiene che questi atti, sottoscritti dalla Regione senza averne dato preventiva comunicazione al Governo — come invece richiederebbe il principio di leale cooperazione, per consentire di verificare la conformità degli stessi con gli indirizzi di politica internazionale — siano lesivi di attribuzioni statali. Essi sarebbero stati stipulati non con un ente omologo alla Regione, ma con uno Stato, determinando l'appropriazione da parte della Regione di un ruolo che non le spetta. Il contenuto degli atti toccherebbe materie di competenza statale, quali la costituzione di società miste, la disciplina delle formalità di frontiera e della navigazione marittima ed aerea, sino a prefigurare una collaborazione di politica internazionale mediante un protocollo di alleanza per la penetrazione congiunta sui mercati esteri nel settore del turismo.

2. — Le eccezioni di inammissibilità del ricorso, proposte dalla Regione Siciliana, non sono fondate.

Anzitutto non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità per tardività del ricorso, non avendo la Regione provato che esso sia stato proposto dopo la scadenza del termine di sessanta giorni dalla conoscenza degli atti impugnati (art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87). Difatti non risulta che la Regione abbia trasmesso al Governo l'accordo ed il protocollo ad esso relativo, nè che abbia altrimenti informato della sottoscrizione di tali atti e del loro contenuto, in modo da far decorrere dalla conoscenza di essi il termine per proporre ricorso. Il primo documento che denota la conoscenza degli atti impugnati, depositato dal Presidente del Consiglio dei ministri, è costituito dalla comunicazione con la quale il Dipartimento del turismo ha trasmesso al Dipartimento affari regionali copia di tali atti (19 maggio 1997): non è, dunque, certo che il ricorrente ne avesse piena e completa conoscenza in una data diversa da quest'ultima, dalla quale decorrono i termini per ricorrere previsti dall'art. 39 della legge n. 87 del 1953. Il ricorso, notificato il 17 luglio 1997, è dunque da considerare tempestivo.

Parimenti infondata è la seconda eccezione di inammissibilità, formulata supponendo che manchi la deliberazione del Consiglio dei ministri, al quale è riservata la competenza a deliberare sulle proposte di sollevare conflitti di attribuzione (art. 2, comma 3, lettera g), della legge 23 agosto 1988, n. 400). Difatti dagli atti depositati dal ricorrente risulta che, su proposta del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, il Consiglio dei ministri, nella riunione dell'11 luglio 1997, ha adottato la determinazione di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Siciliana avverso l'accordo di cooperazione ed il relativo protocollo.

Eguale infondata è l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Siciliana sull'asserito presupposto che l'eventuale lesione delle competenze statali non sarebbe attuale, giacchè l'accordo impugnato stabilisce (art. 9) che esso "è soggetto ad approvazione in base alla legislazione nazionale e/o regionale di ogni Parte e sarà esecutivo nel giorno in cui lo scambio delle note confermerà la predetta approvazione". Questa clausola risponde alla procedura di stipulazione degli accordi sottoscritti da chi rappresenta le parti, alle quali è successivamente rimessa la deliberazione diretta a formare la volontà, che viene comunicata poi all'altra parte contraente con lo scambio degli atti di approvazione, determinando in tal modo il perfezionamento del vincolo. La clausola considerata non fa alcun riferimento all'autorizzazione governativa, la quale, si assume dalla difesa della Regione, avrebbe avuto efficacia condizionante l'accordo. In ogni caso la stessa sottoscrizione da parte della Regione di un accordo con uno Stato estero è tale da interferire con attualità nelle attribuzioni statali, essendo suscettibile di essere valutata in relazione agli indirizzi di politica internazionale.

3. — Nel merito il ricorso è fondato.

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, é di per sè lesiva della sfera di attribuzioni statali (sentenze nn. 204 e 290 del 1993; n. 212 del 1994).

Ancor prima, pertanto, di valutare in modo puntuale il contenuto degli atti denunciati come lesivi e di analizzare le materie che essi trattano, gli stessi risultano illegittimi per essere stati sottoscritti dal rappresentante della Regione senza che sia stato preventivamente informato il Governo, il quale deve 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. Gli atti denunciati devono essere, pertanto, annullati.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta alla Regione Siciliana il potere di sottoscrivere l'accordo di cooperazione nel campo del turismo e il primo protocollo riguardante tale accordo, sottoscritti a Malta il 17 marzo 1997 dall'Assessore per il turismo della Regione Siciliana e, di conseguenza, annulla tali atti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1998.

Presidente: Giuliano VASSALLI

Redattore: Cesare MIRABELLI

Depositata in cancelleria il 24 luglio 1998.

**SENTENZA N. 13**

ANNO 2003

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Riccardo CHIEPPA Presidente
- Gustavo ZAGREBELSKY Giudice
- 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*

1. – 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 séguito 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.

#### PER QUESTI MOTIVI 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.

Riccardo CHIEPPA, Presidente  
Fernanda CONTRI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 30 gennaio 2003.