

Alcune società di produzione e distribuzione cinematografica avevano proposto ricorso nel marzo 1978 al TAR del Lazio avverso i decreti con i quali il Ministero del turismo e dello spettacolo aveva annullato d'ufficio i provvedimenti con i quali in precedenza aveva dichiarato di nazionalità italiana ed ammesso alla programmazione obbligatoria alcuni films realizzati dalle ricorrenti in regime di coproduzione italo-francese. Le ricorrenti denunciavano, tra l'altro, la violazione dell'art. 5, par. IV dell'Accordo di coproduzione italo-francese del 1° agosto 1966, recepito in Italia dapprima con l'art. 5 del d. P.R. 28 aprile 1968 n. 1339 e poi con l'art. 20 della legge n. 278 del 1975. Il TAR, ritenendo che la controversia si incentrasse sull'interpretazione dell'art. 5 del suddetto Accordo, si era posto il problema se esso fosse stato validamente recepito nell'ordinamento italiano, in modo conforme alle norme costituzionali. In particolare, il giudice *a quo* sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, penultimo comma, della legge del 1975, nella parte in cui dava piena e integrale esecuzione, sin dalla data della sua entrata in vigore, all'accordo internazionale in questione. La questione era sollevata, tra l'altro, con riferimento all'art. 80 Cost., in quanto non era stata emanata una legge che recasse un'esplorata autorizzazione alla ratifica dell'accordo, pur importando il trattato oneri alle finanze e modificazioni di leggi; e all'art. 87, 8° comma, Cost., in quanto non vi era stata la previa autorizzazione delle Camere alla ratifica del trattato da parte del Presidente della Repubblica.

Nella sua sentenza del 19 dicembre 1984 n. 295, la Corte costituzionale ha anzitutto osservato, con riguardo alla tecnica dell'esecuzione con cui si era immesso nell'Accordo di coproduzione italiano, che «l'atto del legislatore, in cui è contenuto un ordine di esecuzione, [sta] con la... disciplina pattizia in quel particolare nesso funzionale, che è caratteristico della norma prodotta mediante rinvio al trattato». Affinché questo tipo di adattamento funzioni, ha affermato la Corte, «le norme poste nell'accordo devono... essere suscettibili di immediata applicazione» di modo che «da esse si estrae il contenuto delle corrispondenti norme immesse nell'ordinamento interno, la cui sfera di efficacia, soggettiva e temporale, dipende da quelle stesse istituzioni patritte» (§ 5).

Al fine di indagare se, nel caso di specie, l'ordine di esecuzione era stato adottato nel rispetto delle modalità procedurali, la Corte ha ricordato che «la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali è riservata al *plenum* dell'assemblea» e la ratifica «deve... essere autorizzata con legge quando le disposizioni pattizie comportano modifiche del vigente ordinamento legislativo». Con riguardo alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR, la Corte, considerandola fondata, ha constatato che il penultimo comma dell'art. 20 della legge del 1975 non conteneva alcuna autorizzazione alla ratifica dell'Accordo italo-francese «né lo potrebbe». Ciò in quanto, ha spiegato la Corte, «la legge è intervenuta successivamente all'entrata in vigore dell'accordo non sottoposto a ratifica, mentre l'autorizzazione, qual è configurata nella Carta fondamentale, emana dal Parlamento necessariamente prima che il trattato sia ratificato». La Co-

situazione vuole infatti che «le Camere valutarlo in anticipo il testo del trattato, al fine di rimuovere, in quanto organi autorizzanti, il limite che, secondo le previsioni degli articoli 80 e 87, circonda l'esercizio del potere di ratifica». Tuttavia, la ratifica, nel caso di specie, «non è stata nemmeno prevista, avendo le parti contraenti convenuto che l'accordo entrasse in vigore alla data della firma». Al riguardo, sta di fatto, ad avviso della Corte, che «la manifestazione di volontà dell'organo legislativo... serve a rendere efficaci disposizioni pattizie, rispetto alle quali le Camere non si erano ancora pronunziate». Alla luce di ciò, la Corte ha rilevato, sulla base della lettura dell'ultimo comma dell'art. 20 della legge del 1975, che il legislatore stesso, nel caso in esame, aveva mostrato di ritenere che l'accordo internazionale avrebbe richiesto l'intervento delle Camere, con la conseguenza che vi è stata un'osservanza della procedura. In proposito, la Corte ha affermato che «anche se testualmente prevista solo per la legge di autorizzazione alla ratifica del trattato, la garanzia connessa con la competenza dell'assemblea plenaria discende dal sistema delle norme costituzionali» e pertanto «essa non può non valere anche per l'ordine di esecuzione», in particolare laddove, come nel caso di specie, «questo sia emanato dal legislatore, per un verso in mancanza di previa autorizzazione alla ratifica, per l'altro in presenza di una disciplina pattizia, la quale verte su materia che lo stesso organo legislativo ha... attratto nella propria sfera» (§ 6).

La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, penultimo comma, della legge 21 giugno 1975 n. 278.

4. Competenza a stipulare delle Regioni italiane

75. Sentenza della Corte costituzionale italiana del 22 maggio 1987 n. 179 nel caso *Presidente del Consiglio dei ministri c. Regione Puglia, Regione Marche, Regione Lombardia e Regione Lazio.*

La Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva sollevato dinanzi alla Corte costituzionale quattro conflitti di attribuzioni, aventi ad oggetto iniziative regionali che rientrano secondo la Presidenza del Consiglio nella competenza esclusiva degli organi dello Stato relativa all'esercizio del «potere estero», contro la Regione Puglia, con atto notificato l'8 maggio 1986, per aver sottoscritto il 27 gennaio 1986 una «Dichiarazione d'intenti» con la Repubblica socialista di Montenegro concernente il coordinamento tra le due parti di diverse attività in materia di industria, commercio, traffico marittimo e aereo, turismo, cultura, sanità, radiotelecomunicazioni; contro la Regione Marche, con atto notificato il 17 giugno 1986, per aver sottoscritto il 16 aprile 1986 un «accordo per intenti» con il Dipartimento brevetti della Provincia cinese di Shandong contenente una serie di impegni in materia culturale, commerciale, scientifica e tecnologica; contro la Regione Lombardia, con atto notificato il 1° agosto 1986, per aver sottoscritto il 5 gennaio 1986 un «accordo di collaborazione sanitaria» sottoscritto con la Regione Benadir della Somalia; e contro la Regione Lazio, con atto notificato il 14 agosto 1986, per aver sottoscritto con lo Stato di Sonora (Messico) diversi protocolli di «collaborazione» tra il 1984 e il 1986. Le Regioni Puglia e Lazio avevano in merito, costituendosi in giudizio, rispettivamente che gli atti conclusi consistessero in mere espressioni di desiderio prive di contenuto giuridico, insuscettibili quindi di formare og-

getto di un conflitto di attribuzioni, e che si trattasse di attività regionali «promozionali» in materie di propria competenza permesse dall'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616¹⁰.

Nella sua sentenza del 22 maggio 1987 n. 179, la Corte costituzionale ha ribadito anzitutto «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» sulla base del principio di unità e indivisibilità della Repubblica sancito dall'art. 5 Cost. I rapporti internazionali infatti, la Corte ha affermato, «rientrano... nella competenza dello Stato, in quanto attengono all'attività politica, economica, sociale e culturale del Paese nei confronti degli altri Stati» e traggono la propria origine «in patti stipulati da soggetti di diritto internazionale, con l'assunzione di impegni dei quali risponde lo Stato» (§ 5). La Corte ha poi ricordato che «il vigente sistema costituzionale ammette peraltro esplicitamente... che il legislatore ordinario possa introdurre deroghe alla regola fondamentale ora enunciata» le quali sono «di stretta interpretazione, e non possono perciò essere estese al di là dei casi espressamente previsti». Tra queste, vi è la categoria delle «attività promozionali» previste dall'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, comprendente «ogni comportamento legato ad 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», che comunque non può concernere «le materie contemplate dall'art. 80 Cost. che salvaguarda le funzioni del Parlamento» e che implica «la responsabilità dello Stato, il quale risponde degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori» (§ 6).

Inoltre, secondo la Corte, le Regioni compiono anche «attività di mero rilievo internazionale», attività cioè «di vario contenuto» aventi ad oggetto «finalità di studio o di informazione... oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale» ovvero «l'enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte», le quali non costituiscono dei «veri accordi» che implicano «la responsabilità internazionale dello Stato» dal momento che non possono essere ricondotte «nell'ambito dei rapporti internazionali» ed il loro contenuto «non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato» (§ 7). Tuttavia, dalle caratteristiche che tali attività possiedono, continua la Corte, «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». Pertanto 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», oltre al fatto che «dopo il compimento, l'atto regionale è soggetto alle regole generali in materia di controlli» (§ 8).

In base a quanto detto, la Corte ha dunque ritenuto errate le pretese dell'avvocatura erariale la quale aveva fondato le sue deduzioni «esclusivamente sulla riserva allo Stato del potere estero, concepita come assoluta e illimitata e quindi senza che residui

¹⁰ In *RDI*, 1987, pp. 930-936.

alcun margine per le Regioni» (§ 10). La Corte ha poi concluso che nella specie rientrassero nella competenza delle Regioni Lazio e Puglia gli atti da esse sottoscritti in quanto era stato chiesto e ottenuto dal Governo il previo assenso, mentre invadessero illegittimamente la competenza statale gli atti sottoscritti dalle Regioni Marche e Lombardia in quanto non solo mancava il previo assenso governativo ma anche e soprattutto si trattava di veri e propri accordi internazionali potenzialmente implicanti la responsabilità dello Stato.

76. Sentenza della Corte costituzionale italiana del 19 luglio 2004 n. 238 nel caso *Provincia di Bolzano c. Presidenza del Consiglio dei Ministri; Regione Sardegna c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

Con ricorso notificato rispettivamente il 2 e il 5 agosto 2003, la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Sardegna avevano sollevato questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), tra cui, in particolare, l'art. 6, commi 1, 2, 3 e 5, concernente l'attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni, in riferimento, tra l'altro, all'art. 117, terzo e nono comma della Costituzione. Le ricorrenti sostenevano, in primo luogo, che le disposizioni contenute nel suddetto articolo 6 fossero lesive della competenza delle Regioni e delle Province autonome nella misura in cui esse dettavano una «disciplina "specificata, compiuta ed analitica"» invece di limitarsi a dettare delle norme di principio, riguardando una materia di competenza concorrente quale è quella dei «"rapporti internazionali delle Regioni"». In secondo luogo, sempre secondo le ricorrenti, l'art. 6 della suddetta legge prevedeva dei poteri di ingerenza da parte dello Stato suscettibili in sostanza di eliminare il potere decisionale delle Regioni, come previsto in particolare all'art. 117, nono comma, della Costituzione¹¹.

Nella sua sentenza del 19 luglio 2004 n. 238, la Corte costituzionale, dopo aver ricordato quanto già espresso nella sentenza n. 179 del 1987¹² «prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione», ha affermato, con riferimento all'articolo 117 della Costituzione, che «le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già enunciate in passato» che sono «riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni» e «subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale» (§ 5).

A giudizio della Corte infatti, la novità che discende dal mutato quadro normativo è «essenzialmente il riconoscimento a livello costituzionale di un "potere estero" delle Regioni, cioè della potestà, nell'ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi di altri Stati, anche veri e propri accordi con altri Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali (art. 117, nono comma)».

¹¹ In *RDI*, 2004, pp. 858-869.

¹² *Supra*, § 75.