

N. 503

SENTENZA 13-18 NOVEMBRE 2000

Udienza Pubblica del 22/02/2000
Decisione del 13/11/2000
Deposito del 18/11/2000
Pubblicazione in G. U. 22/11/2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente:

Francesco GUIZZI;

Giudici:

Massimo VARI,
Cesare RUPERTO,
Riccardo CHIEPPA,
Gustavo ZAGREBELSKY,
Valerio ONIDA,
Carlo MEZZANOTTE,
Fernanda CONTRI,
Guido NEPPI MODONA,
Piero Alberto CAPOTOSTI,
Annibale MARINI,
Franco BILE, Giovanni
Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di legittimità costituzionale del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134, recante "Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lett. b) della legge 13 marzo 1997, n. 59", promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte e Lombardia, notificati il 6 e l'8 giugno 1998, depositati in cancelleria il 12 e il 17 giugno 1998 ed iscritti ai nn. 27 e 28 del registro ricorsi 1998.

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2000 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi gli avvocati Gustavo Romanelli per la Regione Piemonte, Giuseppe F. Ferrari e Massimo Luciani per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Regione Piemonte ha sollevato in via principale, in riferimento agli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Ad avviso della Regione Piemonte, l'impugnato decreto legislativo è innanzitutto viziato da eccesso di delega. Tale decreto, argomenta la ricorrente, è stato emanato sulla base dell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 59 del 1997, contenente una delega generale per il riordino degli enti pubblici; senonché, si osserva nel ricorso, la materia degli enti lirici era già stata oggetto di specifica delega prevista dall'art. 2, comma 57, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), successivamente attuata tramite il decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 (Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato).

Con il decreto legislativo n. 134 del 1998, il Governo avrebbe fatto un uso "distorto" del potere legislativo delegato, al solo scopo di eliminare la previa intesa con le Regioni e i comuni interessati, che il decreto legislativo n. 367 del 1996 prevedeva, al fine di individuare gli enti "di prioritario interesse nazionale" di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), da trasformare in fondazioni di diritto privato.

Il lamentato eccesso di delega si tradurrebbe, secondo la Regione ricorrente, oltre che in una violazione dell'art. 76, altresì in una lesione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, giacché l'esigenza della previa intesa con le Regioni deriverebbe, come si legge nell'atto di costituzione, dall'inerenza di vari profili della disciplina della privatizzazione degli enti lirici al novero delle attribuzioni regionali, anche in materia di diffusione dell'arte musicale e di formazione professionale dei quadri artistici. La Regione afferma che l'educazione e la diffusione dell'arte musicale "appartengono al novero delle attività di promozione educativa e culturale che, in quanto attinenti precipuamente alla collettività regionale, sono state riconosciute alle Regioni dall'art. 49 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616". **La gestione dei teatri affidati alle fondazioni musicali, inoltre, aggiunge la ricorrente, "incide sulle competenze regionali in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale" ex art. 48 del d.P.R. n. 616 del 1977, e su quelle di cui all'art. 19, lettera c), della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali).**

La Regione lamenta infine la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, poiché "l'esclusione del regime di intesa ... finisce per risolversi in una violazione di uno degli stessi principi-guida previsti dalla legge di delega sulla base della quale il decreto legislativo impugnato è stato emanato: quello di cui alla lettera e) dell'art. 14 della legge n. 59 del 1997, che richiama la necessità di garantire il miglior utilizzo delle strutture impiantistiche".

2. - Nel presente giudizio costituzionale, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri per eccepire l'inammissibilità ed argomentare comunque l'infondatezza del ricorso della Regione Piemonte.

Quest'ultimo sarebbe innanzitutto inammissibile, non individuando la ricorrente "alcuna menomazione di competenze regionali". Inoltre, quand'anche le doglianze della Regione "presentassero profili attendibili, questi riguarderebbero non l'attuale portata delle norme contestate ma la loro eventuale futura applicazione, in senso non gradito alla Regione ricorrente".

Nel merito, l'Avvocatura sottolinea che il decreto legislativo impugnato trova il suo fondamento in una delega collocata nel Capo II della legge n. 59 del 1997, che prevede la riforma dell'amministrazione centrale: "il decreto n. 134 del 1998 non è decreto di conferimento di funzioni alle Regioni, per cui la legge n. 59 del 1997 ha prescritto il parere obbligatorio della Conferenza Stato-regioni: **si tratta infatti di un provvedimento di riordino con il quale lo Stato, nell'ambito delle proprie competenze, muta il regime giuridico degli enti nazionali e - per quanto ne riguarda - degli enti lirici e musicali, per un migliore e più razionale svolgimento delle funzioni di tali enti**".

L'Avvocatura aggiunge che "in materia di spettacolo anche il recente decreto legislativo n. 112 del 1998 ha confermato, in attuazione della legge n. 59 del 1997, l'attuale assetto nel riparto delle competenze con la formulazione dell'art. 156, sul quale all'unanimità è stata espressa da parte regionale l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni".

3. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, anche la Regione Lombardia ha sollevato in via principale, in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 18, 23, 76, 97, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 13, 14 e 49 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134, "con particolare riferimento all'art. 6, comma 1, lettere a), b), c) e d)".

Nel ricorso si lamenta che **l'art. 6 del decreto legislativo impugnato attribuisce allo Stato, e precisamente all'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo - in contrasto con la riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici di cui all'art. 97, primo**

comma, della Costituzione, e con il principio di legalità - "un potere innominato e illimitato di individuazione degli enti assoggettati al processo di privatizzazione... senza alcuna limitazione e senza alcuna predeterminazione di criteri"; si tratta degli enti che svolgono attività musicale diversi dagli enti autonomi lirici e dalle istituzioni concertistiche assimilate, la cui identificazione è possibile a priori sulla base del rinvio al titolo II della legge 14 agosto 1967, n. 800 (Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali), operato dall'art. 2, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367.

La lamentata violazione dei principi di legalità e buon andamento dell'amministrazione si tradurrebbe in una lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente, "atteso che l'inserimento di un ente musicale tra quelli soggetti alla trasformazione lo sottrae ai poteri regionali in materia di enti locali non territoriali e di persone giuridiche private di cui... agli artt. 13 e 14 del d.P.R. n. 616 del 1977, assoggettandolo ai poteri statali di cui al decreto legislativo n. 367 del 1996 (in particolare, a quelli di cui agli artt. 18, 19 e 21) e allo stesso decreto legislativo n. 134 del 1998 (in particolare, artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 5, comma 1)". D'altro canto, l'attrazione dell'ente musicale nell'orbita del decreto legislativo n. 367 del 1996, come modificato dal decreto legislativo n. 134 del 1998, sottrarrebbe l'ente ai poteri regionali in materia di promozione educativa e culturale di cui all'art. 49 del d.P.R. n. 616 del 1977 (che al secondo comma fa espresso riferimento anche alle attività musicali).

La Regione Lombardia lamenta, in altri termini, "l'integrale statalizzazione del settore musicale" che conseguirebbe alla soppressione (ad opera dell'art. 6, comma 1, lettera a), dell'impugnato decreto) del riferimento agli enti di prioritario interesse nazionale. L'individuazione degli enti da trasformare, si legge nel ricorso, viene rimessa "all'arbitraria determinazione dell'Autorità (statale), ancorché gli enti interessati siano anche quelli di mero interesse regionale e locale", con la eliminazione di ogni forma di intesa (prevista invece dal precedente decreto n. 367 del 1996), in contrasto con il principio di ragionevolezza e di leale cooperazione.

La ricorrente si duole poi dell'eccesso di delega in cui sarebbe incorso il legislatore delegato, con violazione dell'art. 76 e, contestualmente, degli artt. 3, 5, 117 e 118 della Costituzione. Si legge nel ricorso che se "negli artt. 11 e 14 della legge n. 59 del 1997 non si menziona l'esigenza che, in sede di legislazione delegata, venga rispettato il principio dell'intesa fra lo Stato e le Regioni", ciò non significa "che tale principio non sia, comunque, fissato dalla legge di delegazione": ad avviso della ricorrente, "il principio di cooperazione tra lo Stato e le Regioni (e gli enti locali), che la legge n. 59 del 1997 fissa espressamente in ordine al 'conferimento' di funzioni a Regioni e enti locali (art. 4, comma 3, lettera d) è con piena evidenza un principio informatore di tutta la legge n. 59 del 1997".

La Regione Lombardia lamenta infine la violazione degli artt. 2, 3, 5, 18, 117 e 118 della Costituzione, richiamando la sentenza di questa Corte n. 50 del 1998, in conseguenza della asserita lesione della "libertà sociale dei cittadini", che "impedisce ai pubblici poteri di assoggettare tutte le forme di manifestazione della personalità umana ad invasive forme di autorizzazione e di controllo".

4. - Anche nel giudizio costituzionale instaurato in via principale dalla Regione Lombardia si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per proporre deduzioni in gran parte analoghe a quelle svolte per argomentare l'inammissibilità e l'infondatezza della questione sollevata dalla prima ricorrente.

Con riferimento alla doglianza della Regione Lombardia in merito alla ritenuta "statalizzazione del settore musicale", il Presidente del Consiglio obietta che l'art. 3 del decreto legislativo n. 134 del 1998 prevede "come membri delle fondazioni un componente designato dalla Regione nel territorio della quale ha sede la fondazione, due componenti designati dal sindaco [del comune] nel cui territorio la fondazione ha sede, oltre ad un componente di nomina governativa".

In ordine all'ulteriore doglianza concernente la lesione della libertà sociale dei cittadini, l'Avvocatura ritiene non pertinente l'invocazione, nel presente giudizio costituzionale, degli artt. 2 e 18 della Costituzione.

5. - In prossimità della data fissata per l'udienza, la Regione Piemonte ha depositato una memoria illustrativa per sviluppare ulteriormente le deduzioni già svolte in sede del ricorso ed insistere per l'accoglimento dello stesso.

La ricorrente lamenta anche nella memoria che il legislatore delegato non si sarebbe adeguato ai principi e ai criteri direttivi stabiliti con la legge di delega, e, in particolare, si legge, "facendo venir meno le procedure di coordinamento previste dal decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, si è posto un grave ostacolo verso l'effettivo raggiungimento di quegli obiettivi di razionalizzazione che avrebbero dovuto essere perseguiti, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 59 del 1997 (come, ad esempio, rispetto alla programmazione atta a favorire la mobilità e l'ottimale utilizzo delle strutture impiantistiche, di cui alla lettera f)".

6. - Anche la Regione Lombardia ha, in prossimità dell'udienza, depositato una memoria ad integrazione di quanto già dedotto nel ricorso.

La ricorrente esclude innanzi tutto che il decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 492 - sopravvenuto al ricorso e contenente disposizioni integrative e correttive di precedenti decreti legislativi, tra i quali quello impugnato - sia tale da rendere non più attuale l'interesse a ricorrere.

Il decreto legislativo n. 492 del 1998 ha esteso agli enti operanti nel settore del teatro e della danza il potere ministeriale di individuazione degli enti da

trasformare ed ha parzialmente modificato l'art. 6 del decreto legislativo impugnato, introducendo, in particolare, il comma 1-bis il quale stabilisce che "l'identificazione degli enti di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, avviene sentito il parere, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta, della Regione e del comune nel cui territorio l'ente ha sede".

Ad avviso della ricorrente, la previsione della necessaria acquisizione di un previo parere della regione o del comune territorialmente interessato "non è sufficiente ad eliminare la clamorosa violazione del principio di leale cooperazione tra Stato e regioni".

Sotto il profilo dell'asserita lesione delle attribuzioni regionali, la ricorrente osserva che lo stesso decreto n. 112 del 1998 "individua in capo all'Amministrazione centrale esclusivamente compiti di sostegno agli enti lirici di cui al decreto legislativo n. 367 del 1996", ciò che renderebbe ancor più evidente la necessità di una previa intesa tra Stato e regioni, ai fini dell'individuazione degli enti da privatizzare.

7. - Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa per insistere nella richiesta di dichiarazione di inammissibilità del ricorso della Regione Lombardia. La disciplina impugnata, "proprio perché non individua direttamente gli 'altri enti' (musicali) ma si limita a prevedere che alla identificazione degli stessi si proceda con un successivo atto dell'Autorità di Governo ... non è comunque tale da poter essere considerata idonea a negativamente incidere ... con i necessari connotati della concretezza ed attualità ... sulla competenza costituzionalmente garantita alla Regione ricorrente".

Nel merito, l'Avvocatura sviluppa argomentazioni già contenute nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. - Le Regioni Piemonte e Lombardia sollevano in via principale, in riferimento agli articoli 76, 97, 117 e 118 della Costituzione - la Regione Lombardia anche in riferimento agli articoli 2, 3, 5, 18 e 23 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge 13 marzo 1997, n. 59), censurando in particolare l'art. 6, comma 1, lettere a), b), c) e d), che attribuisce allo Stato, e precisamente all'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo, il potere di individuare, ai fini della loro trasformazione in fondazioni di diritto privato, gli enti che svolgono attività musicale diversi dagli enti autonomi lirici e dalle istituzioni concertistiche assimilate, la cui identificazione è possibile a priori sulla base del rinvio al titolo II della legge 14 agosto 1967, n. 800, operato dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 367 del 1996.

Il decreto legislativo n. 134 del 1998 ha modificato il precedente decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 (Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato) che, originariamente, prevedeva la privatizzazione di enti operanti nel settore musicale "di prioritario interesse nazionale" (art. 2, rubrica e comma 1, lettera b), individuati dall'autorità di Governo competente per lo spettacolo "d'intesa con le regioni e sentiti i comuni" territorialmente interessati. Il decreto legislativo censurato dalle ricorrenti ha modificato il d.lgs. n. 367 del 1996, eliminando dalla rubrica e dal comma 1 dell'art. 2 il riferimento agli enti di prioritario interesse nazionale (rimasto invece nell'art. 1) e sopprimendo la procedura di intesa originariamente prevista (art. 6 del d.lgs. n. 134 del 1998). In un momento successivo, il decreto legislativo n. 492 del 1998 ha a sua volta modificato il d.lgs. n. 134 del 1998, estendendo agli enti operanti nel settore del teatro e della danza il potere governativo di individuazione degli enti da trasformare, ed ha parzialmente modificato l'art. 6, introducendo, in particolare, il comma 1-bis a norma del quale "l'identificazione degli enti di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, avviene sentito il parere, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta, della regione e del comune nel cui territorio l'ente ha sede". Si tratta nondimeno di una disciplina sopravvenuta ininfluenza ai fini dei presenti giudizi.

Le censure prospettate, in termini sostanzialmente omogenei, da entrambe le Regioni nei riguardi del d.lgs. n. 134 del 1998, sono le seguenti.

In primo luogo, ad avviso delle ricorrenti, l'impugnato decreto legislativo sarebbe viziato da eccesso di delega, in quanto emanato sulla base dell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 59 del 1997, contenente una delega generale per il riordino degli enti pubblici, sebbene la materia degli enti lirici fosse già stata oggetto della specifica delega prevista dall'art. 2, comma 57, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, successivamente attuata tramite il citato decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367. Il decreto legislativo n. 134 del 1998 sarebbe stato adottato al solo scopo di eliminare la previa intesa con le Regioni e i comuni interessati, che il decreto legislativo n. 367 del 1996 prevedeva, al fine di individuare gli enti "di prioritario interesse nazionale" di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) da trasformare in fondazioni di diritto privato. Anche se "negli artt. 11 e 14 della legge n. 59 del 1997 non si menziona l'esigenza che, in sede di legislazione delegata, venga rispettato il principio dell'intesa fra lo Stato e le Regioni", si legge nel ricorso della Regione Lombardia, il principio di cooperazione, che la legge n. 59 del 1997 fissa espressamente in ordine al "conferimento" di funzioni a regioni e enti locali (art. 4, comma 3, lettera d) è "un principio informatore di tutta la legge n. 59 del 1997".

Nei ricorsi delle Regioni Piemonte e Lombardia si lamenta, in secondo luogo, la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, giacché l'esigenza della previa intesa con le Regioni deriverebbe dall'appartenenza di vari profili della disciplina della privatizzazione degli enti lirici al novero delle attribuzioni regionali: dalla diffusione dell'arte musicale (riconducibile alle attività di

promozione educativa e culturale di cui all'art. 49 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che al comma 2 fa espresso riferimento anche alle attività musicali); alla formazione professionale dei quadri artistici, riconducibile alle competenze regionali in materia di "istruzione artigiana e professionale"; alla gestione dei teatri affidati alle fondazioni musicali, che "incide sulle competenze regionali in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale" ex art. 48 del d.P.R. n. 616 del 1977. Inoltre, l'inserimento di un ente musicale tra quelli soggetti alla trasformazione sottrarrebbe il medesimo ai poteri regionali in materia di enti locali non territoriali e di persone giuridiche private di cui agli artt. 13 e 14 del d.P.R. n. 616 del 1977.

La Regione Lombardia ritiene la disciplina impugnata in contrasto anche con gli artt. 23 e 97 della Costituzione, sotto il profilo dei principi di legalità e buon andamento della pubblica amministrazione, poiché attribuirebbe allo Stato, e precisamente all'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo, "un potere innominato e illimitato" di individuazione degli enti che svolgono attività musicale, assoggettandoli al processo di privatizzazione "senza alcuna limitazione e senza alcuna predeterminazione di criteri".

La Regione Lombardia lamenta inoltre la violazione degli artt. 3 e 5 della Costituzione, sotto il profilo, rispettivamente, dei principi di ragionevolezza e di leale cooperazione, giacché "l'integrale statalizzazione del settore musicale" e l'individuazione degli enti da trasformare risultano rimesse, senza la previsione di alcuna forma di intesa (prevista invece dal precedente decreto n. 367 del 1996), "all'arbitraria determinazione dell'Autorità (statale), ancorché gli enti interessati siano anche quelli di mero interesse regionale e locale".

La stessa ricorrente si duole infine della violazione degli artt. 2, 3 e 18 della Costituzione, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 1998, in conseguenza della asserita lesione della "libertà sociale dei cittadini", che "impedisce ai pubblici poteri di assoggettare tutte le forme di manifestazione della personalità umana ad invasive forme di autorizzazione e di controllo".

2. - Con i ricorsi in epigrafe, le Regioni Piemonte e Lombardia impugnano le medesime disposizioni legislative invocando (fatta astrazione dalle doglianze avanzate solo dalla seconda ricorrente) gli stessi parametri costituzionali e lamentandone la violazione sotto profili in gran parte omogenei. I relativi giudizi possono pertanto essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

3. - Il primo motivo del ricorso è stato prospettato da entrambe le Regioni ricorrenti in riferimento all'art. 76 della Costituzione, giacché il decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 ed in particolare l'art. 6, comma 1, lettere a), b), c) e d), che attribuisce allo Stato, e precisamente all'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo il potere di individuare, ai fini della loro trasformazione in fondazioni di diritto privato, gli enti che svolgono attività musicale diversi dagli enti autonomi lirici e dalle istituzioni concertistiche assimilate, sarebbe stato emanato sulla base di una delega generale per il

riordino degli enti pubblici quella di cui all'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 59 del 1997 - sebbene la peculiare materia degli enti lirici fosse già stata, poco tempo prima, oggetto della diversa e specifica delega prevista dall'art. 2, comma 57, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, successivamente attuata tramite il decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367.

Le ricorrenti lamentano, anche in riferimento all'art. 5 della Costituzione, che l'impugnato decreto legislativo sarebbe stato adottato al solo scopo di eliminare la previa intesa con le Regioni interessate, in origine prevista dal decreto legislativo n. 367 del 1996, in contrasto con il principio di cooperazione, espressamente fissato dalla legge n. 59 del 1997 ai fini del conferimento di funzioni e compiti amministrativi a Regioni ed enti locali, ma doverosamente applicabile anche alla delega di cui all'art. 11 della legge medesima.

4. - Preliminarmente, occorre esaminare la duplice eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale rileva, da un lato, che i ricorsi proposti dalle Regioni Piemonte e Lombardia non individuerebbero "alcuna menomazione di competenze regionali"; dall'altro, che quand'anche le doglianze avanzate dalle ricorrenti "presentassero profili attendibili, questi riguarderebbero non l'attuale portata delle norme contestate ma la loro eventuale futura applicazione, in senso non gradito alla Regione ricorrente".

Da quanto premesso in fatto e dalle censure prospettate dalle ricorrenti risulta, con riferimento al primo profilo considerato, l'infondatezza della prima eccezione d'inammissibilità avanzata dalla difesa erariale. Come questa Corte ha in più d'una occasione chiarito, nel giudizio in via principale le Regioni possono invocare la violazione di disposizioni estranee al titolo V della parte seconda della Costituzione, purché tale violazione si accompagni alla lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita delle Regioni, ciò che non può escludersi con riguardo a ipotesi di violazione dell'art. 76 della Costituzione. Il parametro costituito dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale ove la violazione denunciata sia in astratto suscettibile di tradursi in una lesione delle attribuzioni regionali, ciò che nel presente caso, in considerazione del contenuto del decreto legislativo impugnato, diretto a sopprimere una procedura di intesa, non può escludersi.

Dev'essere disattesa anche la seconda eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura, la quale esclude che le doglianze delle ricorrenti riguardino "l'attuale portata delle norme contestate", concernendo esse, piuttosto, "la loro eventuale futura applicazione, in senso non gradito alla Regione ricorrente". Nel loro tenore testuale, le disposizioni impugnate, modificative e parzialmente abrogative di una disciplina precedente più favorevole alle ricorrenti, sono esplicite nell'escludere il ricorso all'intesa, nell'ambito dei procedimenti di privatizzazione degli enti lirici oggetto delle stesse disposizioni

censurate, e si dimostrano pertanto idonee a concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale.

5. - Sotto il primo profilo, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, la questione sollevata dalle Regioni Piemonte e Lombardia con i ricorsi in epigrafe, è fondata.

6. - Va ribadito preliminarmente che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi interpretativi paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi, ove possibile, nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega (sentenza n. 425 del 2000; v. anche, ex plurimis le sentenze nn. 292, 276, 163 e 126 del 2000; nn. 15 e 7 del 1999; n. 456 del 1998).

Sotto il primo profilo, occorre innanzi tutto osservare - per l'individuazione dell'oggetto della delega, che costituisce ai presenti fini il primo passaggio necessario - che il disegno di legge di delega di iniziativa governativa tradottosi poi nella legge 15 marzo 1997, n. 59 è stato presentato al Senato il 29 luglio 1996, ciò che attesta la sostanziale contemporaneità tra l'iniziativa legislativa del Governo e l'emanazione del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, oggetto delle modifiche introdotte dal decreto legislativo impugnato, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 59 del 1997. Dai lavori parlamentari relativi a quest'ultima legge di delega che terminano al Senato, con l'approvazione definitiva in aula, l'11 marzo 1997 (atto n. 1124/B) non si desume alcun indizio di una mens legis modificativa della disciplina di riordino compiutasi, neanche un anno prima, con l'emanazione del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367.

Ciò premesso, appare difficile presupporre l'inclusione nell'oggetto della delega - sia da parte del Governo in sede di iniziativa legislativa, sia da parte del legislatore parlamentare delegante - dei medesimi enti lirici di cui il Governo stesso aveva da circa dieci mesi disciplinato il riordino, con il d.lgs. n. 367 del 1996, sulla base dell'art. 2 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che aveva delegato il Governo ad emanare entro il 30 giugno 1996 "uno o più decreti legislativi per disciplinare la trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti di prioritario interesse nazionale che operino nel settore musicale".

Il decreto legislativo n. 367 del 1996 ha compiutamente regolato la materia, del tutto peculiare, del riordino degli enti operanti nel settore musicale e ha consumato definitivamente la delega contenuta nella legge n. 549 del 1995, un giorno prima del termine (30 giugno 1996) fissato per il suo valido esercizio. Non si possono pertanto includere,

nell'ampia formulazione utilizzata dall'art. 11, comma 1, lettera b) della legge n. 59 del 1997 per definire l'oggetto della delega ("enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza"), anche gli enti lirici, contestualmente oggetto di una organica riforma, che ne aveva disposto la trasformazione in fondazioni di diritto privato.

E ciò non tanto in ossequio al canone interpretativo secondo cui *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* che, come questa Corte ha in una occasione chiarito, non ha rango costituzionale, né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie (v. sentenza n. 29 del 1976); né tale canone può applicarsi al caso della successione nel tempo di leggi di delegazione, quando la delega antecedente abbia ormai avuto piena e definitiva attuazione. Piuttosto, dall'ampia formulazione del citato art. 11, comma 1, lettera b), non si può desumere un'abilitazione ad adottare, accanto a provvedimenti di riordino di enti nazionali soggetti a riforma, provvedimenti di modifica di una normativa specifica e organica, di recente approvazione.

Quanto all'interpretazione del decreto legislativo denunciato dalle ricorrenti, è da escludere, in considerazione del suo tenore specificamente modificativo della precedente disciplina in materia di enti lirici, la possibilità di un'interpretazione adeguatrice dello stesso, in armonia con la legge di delegazione, idonea a sottrarre il medesimo alla declaratoria d'incostituzionalità.

Il significato delle disposizioni censurate, di modifica in senso restrittivo dell'originaria impostazione collaborativa della disciplina del riordino e della privatizzazione degli enti lirici nazionali, basata sullo strumento, eliminato dal provvedimento legislativo impugnato, dell'intesa con le regioni interessate, attesta che il decreto legislativo n. 134 del 1998 disciplina un oggetto estraneo alla delega di cui al più volte menzionato art. 11, comma 1, lettera b): anziché riordinare organicamente enti nazionali in attesa di riforma, ha modificato aspetti procedurali del riordino di enti nazionali già oggetto di un'organica e di poco anteriore revisione legislativa, presupposta, tra l'altro, dall'art. 156, comma 1, lettera r), dello stesso decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Deve, dunque, concludersi indipendentemente da ogni considerazione sulla legittimità costituzionale, sotto il profilo dei contenuti, della disciplina recata dal decreto legislativo n. 134 del 1998, e rimanendo assorbita ogni ulteriore censura che le disposizioni impuginate violano l'art. 76 della Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 novembre 2000.

Il Presidente: Guizzi

Il redattore: Contri

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 18 novembre 2000.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Gustavo	ZAGREBELSKY	Presidente
- Valerio	ONIDA	Giudice
- 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	“
- Alfonso	QUARANTA	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (*Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*), convertito, con modificazioni, in legge 17 aprile 2003, n. 82, promosso con ricorso della Regione Toscana, notificato il 12 giugno 2003, depositato in cancelleria il 18 successivo ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2003.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 12 giugno 2003 e depositato il successivo 18 giugno, la Regione Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (*Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 19 aprile 2003, n. 92.

2. – La ricorrente premette che la disposizione, al comma 1, disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo (F.U.S.) di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (*Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo*), affidandone la determinazione a “decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare”; al comma 2, invece, è disposta l'abrogazione del d.m. 4 novembre 1999, n. 470 (*Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività teatrali, in corrispondenza agli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163*).

Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. I primi due parametri risulterebbero violati in quanto il legislatore statale sarebbe intervenuto in una materia – quella dello “spettacolo” – da considerare affidata alla potestà legislativa residuale della Regione, secondo quanto stabilito dall'art. 117, quarto comma, Cost.; di talché spetterebbe alle Regioni disciplinare in via legislativa e regolamentare la suddetta materia, nonché stabilire il riparto delle funzioni amministrative tra le stesse e gli enti locali nel rispetto dei principi dell'art. 118 Cost. Tali conclusioni sarebbero supportate dal dato normativo fornito dallo stesso legislatore statale e, in particolare, dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*), che avrebbe sancito in termini espliciti l'autonomia dello spettacolo (disciplinato nel capo VI) rispetto alle attività culturali (disciplinate nel capo V), considerandoli ambiti distinti e separati.

La difesa regionale osserva che, anche volendo considerare lo spettacolo rientrante nella materia della “promozione ed organizzazione delle attività culturali” di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, alla legge statale spetterebbe il potere di determinare esclusivamente i principi fondamentali, i quali dovrebbero essere indirizzati al solo legislatore regionale “quale generale parametro per l’attività di regolazione della materia affidata alla competenza regionale”. La disposizione impugnata, invece, non conterrebbe alcun principio di regolazione per la disciplina della materia “promozione ed organizzazione di attività culturali”; oltretutto, affermando espressamente di essere dettata “in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all’art. 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato”, da un lato confermerebbe di non stabilire principi, dall’altro riconoscerebbe ambiguamente che il legislatore statale potrebbe assumersi il potere di determinare criteri e ambiti di competenza delle Regioni, in violazione del riparto costituzionalmente stabilito.

3. – La ricorrente lamenta poi, in particolare, la violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost., per la parte in cui la disposizione censurata consentirebbe allo Stato l’esercizio di un potere regolamentare in materie diverse da quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva statale. A nulla varrebbe, infatti, la specificazione secondo la quale i decreti del Ministro per i beni e le attività culturali non dovrebbero avere natura regolamentare, dal momento che – ad avviso della Regione – tali decreti sarebbero comunque destinati a contenere norme generali ed astratte e pertanto, indipendentemente dal nome, costituirebbero illegittimo esercizio della potestà regolamentare, eludendo la disposizione costituzionale che regola la distribuzione di tale potere.

4. – L’ultimo profilo di censura è individuato nella violazione dell’art. 119 della Costituzione. La Regione Toscana, premettendo che l’attuazione di tale norma richiederà, in prospettiva, la definizione di un sistema finanziario nuovo che realizzi il federalismo fiscale, afferma tuttavia che l’Amministrazione statale non potrebbe continuare a disciplinare le modalità di erogazione diretta dei finanziamenti a soggetti terzi per attività inerenti a materie che, come lo spettacolo, sono attribuite alla competenza delle Regioni, perché ciò determinerebbe una sicura lesione delle attribuzioni di queste ultime. Secondo la ricorrente il rispetto di tali competenze

imporrebbe, invece, il trasferimento delle risorse finanziarie disponibili alle Regioni, alle quali poi competerebbe, nell'esercizio della riconosciuta potestà legislativa nel settore, disciplinare la procedura per l'erogazione delle stesse risorse agli aventi diritto.

La disposizione impugnata rinvia invece ad un atto statale la disciplina dei criteri, delle modalità di erogazione e delle aliquote dei contributi in favore dello spettacolo "del tutto noncurante della nuova norma contenuta nell'art. 119 della Costituzione".

5. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza del ricorso.

Quanto all'inammissibilità, l'Avvocatura rileva anzitutto che le argomentazioni svolte nel ricorso non investono affatto il secondo comma della disposizione oggetto di censura, con il quale è stato abrogato il regolamento di cui al d.m. n. 470 del 1999, di talché solo il primo comma dovrebbe considerarsi validamente impugnato. In secondo luogo, la difesa dello Stato osserva che se fosse dichiarata l'incostituzionalità della disposizione impugnata, la legge n. 163 del 1985 istitutiva del Fondo non potrebbe essere portata ad esecuzione (data anche la mancata impugnazione dell'abrogazione del regolamento attuativo); conseguentemente, la Regione ricorrente provocherebbe a sé e alle altre Regioni un danno nel quale sarebbe difficile scorgere la reintegrazione nelle proprie attribuzioni e che evidenzerebbe la mancanza di una concreta utilità dell'atto introduttivo del giudizio.

6. – Quanto al merito delle censure prospettate dalla Regione, l'Avvocatura contesta l'assunto secondo il quale lo spettacolo costituirebbe materia autonoma e distinta dalle attività culturali. Il fatto che il d.lgs. n. 112 del 1998 abbia tenuto distinte le attività culturali dallo spettacolo non significherebbe che costituiscano materie diverse, ma solo che le funzioni, per la natura degli interessi ad esse connessi, richiedono modalità di esercizio differenziate. In ogni caso, il legislatore costituzionale, nel definire le materie, non potrebbe che aver effettuato una classificazione autonoma, a meno di non volere sostenere che una classificazione del legislatore ordinario, fatta per il conferimento di funzioni, si possa imporre al legislatore costituzionale in sede di ripartizione della potestà legislativa. E la smentita della tesi regionale si troverebbe nello stesso art. 156 del d.lgs. n. 112 del 1998, dove si prevede – alla lettera *m*) – la

presenza dello spettacolo nelle scuole e nelle università e – alle lettere *p*) e *q*) – l’incentivazione del repertorio classico del teatro greco-romano e la promozione di forme nuove di sperimentazione.

Con riferimento alla presunta violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’Avvocatura dello Stato riconosce che la normativa oggetto di censura non è da considerare “di principio”; tuttavia, ritiene che essa possa trovare legittimazione “sotto un diverso punto di vista costituzionale”: in base al principio di continuità, la legislazione statale precedente la riforma costituzionale dovrebbe pacificamente considerarsi in vigore (e la sua legittimità costituzionale non sarebbe in discussione) anche dopo che la materia disciplinata sia stata attribuita alla potestà legislativa regionale, concorrente o residuale che sia; la legge n. 163 del 1985, che ha disciplinato il Fondo unico per lo spettacolo, continuerebbe dunque a produrre i suoi effetti, ma a tal fine richiederebbe necessariamente un procedimento statale per l’effettiva distribuzione dei contributi; il Fondo, infatti, per essere *unico* non poteva essere istituito che dallo Stato e non potrebbe essere distribuito che con un procedimento statale, come tale rientrando necessariamente nella potestà legislativa dello Stato; la legge impugnata non farebbe altro che dettare i criteri e le modalità per dare esecuzione alla legge n. 163 del 1985 e dunque avrebbe un contenuto meramente procedimentale al fine di rendere l’erogazione del Fondo più adeguata alle esigenze di razionalizzazione della finanza pubblica.

Da questo punto di vista, secondo l’Avvocatura dello Stato, si dovrebbe cogliere anche l’infondatezza della censura concernente il sesto comma dell’art. 117 Cost.; il legislatore statale, infatti, avrebbe inteso sostituire il precedente meccanismo di attuazione fondato sui regolamenti contenenti norme generali e astratte, con provvedimenti ministeriali da emettere anno per anno in modo da corrispondere al rapido mutamento delle situazioni, procedendo dunque non mediante la disciplina di fattispecie astratte ma tramite determinazioni di carattere concreto. Pertanto, correttamente avrebbe disposto la legge impugnata nell’attribuire ai suddetti decreti ministeriali natura di atti “non regolamentari”, come tali chiamati a conformarsi al parametro dell’art. 118 Cost.

Quanto infine alla violazione dell’art. 119 della Costituzione, la difesa del Governo si limita a ribadire che la legge impugnata non farebbe altro che assicurare la

corretta ed utile attuazione della legge n. 163 del 1985 e che le Regioni non potrebbero avanzare pretese dovendo i “fondi che questa legge prevede [...] rimanere là dove lo Stato li ha collocati”. Se la Regione ricorrente non ritenesse utile la normativa statale potrebbe senz’altro, con propria legge, renderla inapplicabile al suo territorio, senza però poter pretendere di continuare a godere dei benefici del Fondo statale. La dichiarazione di incostituzionalità della legge impugnata impedirebbe di portare ad esecuzione la legge istitutiva del Fondo, con conseguente danno per la Regione ricorrente e le altre Regioni, confermando così la sostanziale inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

7. – In prossimità dell’udienza, la Regione Toscana ha depositato una memoria confermando la prospettata illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

La Regione ribadisce le proprie argomentazioni quanto all’assenza di qualunque titolo di legittimazione in capo allo Stato per l’emanazione di una simile disciplina; in particolare, rileva la difesa regionale, non potrebbe essere invocato il titolo del “procedimento amministrativo statale” sia perché questa non è una materia autonoma (rappresentando l’aspetto strumentale di materie sostanziali, nel caso di specie lo “spettacolo”), sia perché i decreti ministeriali cui la norma rinvia non dovrebbero limitarsi a disciplinare un procedimento ma aspetti sostanziali ormai affidati alla competenza normativa della Regione; né potrebbe essere invocata la lettera *m*) dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione, in quanto la disciplina impugnata non avrebbe affatto le caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farla annoverare come espressiva del potere di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come chiarito anche dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002).

Quanto alla asserita violazione dell’art. 117, sesto comma, della Costituzione, la Regione Toscana sottolinea il contenuto sostanzialmente normativo che dovrebbero assumere i decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata, dal momento che a tali decreti sarebbe affidata la previsione di norme generali e astratte, autoapplicative nei confronti dei terzi e necessariamente sovraordinate rispetto agli atti amministrativi esecutivi. La legge statale, secondo la difesa regionale, non potrebbe attribuire al Governo poteri sostanzialmente normativi “solo evitando il *nomen* di regolamento”, oltretutto in una materia che certamente non sarebbe ricompresa tra quelle di potestà

legislativa esclusiva dello Stato. La ricorrente sottolinea che il rigido riparto stabilito dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione non sarebbe che la traduzione in norma costituzionale del principio – già enunciato dalla giurisprudenza di questa Corte nella vigenza del vecchio Titolo V – secondo il quale nessun tipo di regolamento statale sarebbe legittimato a disciplinare materie di competenza regionale (sentenze n. 376 del 2002, n. 507 del 2000, n. 408 del 1998, n. 333 del 1995 e n. 465 del 1991); anzi, tale principio risulterebbe oggi rafforzato, come avrebbe chiarito questa Corte (sentenze n. 303, n. 302 e n. 267 del 2003) e confermato il Consiglio di Stato in sede consultiva, risultando inibita in radice alla fonte secondaria statale la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale e non potendosi invocare neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza per conferire ai regolamenti statali la capacità di incidere sugli ordinamenti regionali a livello primario.

Infine, in relazione alla eccepita violazione dell'art. 119 della Costituzione, la Regione ribadisce la propria tesi, secondo la quale lo Stato non potrebbe continuare a disciplinare le modalità di erogazione diretta dei finanziamenti a soggetti terzi per attività inerenti a materie attribuite alla competenza delle Regioni, in quanto si determinerebbe una sicura lesione delle attribuzioni di queste ultime; ciò risulterebbe anche dalle sentenze di questa Corte n. 49 e n. 16 del 2004, secondo le quali “sin da ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole”. Il rispetto delle competenze regionali, secondo la ricorrente, renderebbe dunque necessario il trasferimento delle risorse finanziarie disponibili alle Regioni, alle quali poi competerebbe, nell'esercizio della riconosciuta potestà legislativa nel settore, disciplinare la procedura per l'erogazione delle risorse stesse agli aventi diritto.

8. – Anche l'Avvocatura dello Stato, in prossimità dell'udienza, ha depositato una memoria nella quale, premessa l'osservazione che la normativa impugnata dalla Regione Toscana aveva ricevuto il parere favorevole ed unanime della Conferenza Stato-Regioni in data 27 febbraio 2003, ribadisce le ragioni che dovrebbero condurre a dichiarare infondato il ricorso introduttivo del giudizio.

In particolare, l'Avvocatura riafferma l'impossibilità di ricondurre la disciplina dello spettacolo nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione; ciò determinerebbe, infatti,

l'inammissibile e irrealistica esclusione dello "spettacolo" dal genere delle "attività culturali" contemplate nel terzo comma dello stesso art. 117.

La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea la necessità di muovere da un dato di partenza che si afferma incontrovertibile: la legge n. 163 del 1985, istitutiva del Fondo unico per lo spettacolo, è tuttora vigente e continua ad applicarsi fino ad eventuali nuove disposizioni legislative regionali incompatibili; e ciò risulterebbe esplicitamente confermato non solo dalla giurisprudenza di questa Corte ma anche dall'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131. In assenza di una nuova disciplina regionale, allo Stato non sarebbero affatto preclusi interventi normativi di dettaglio come la ricorrente vorrebbe sostenere; infatti, la disciplina impugnata non atterrebbe alla finanza locale, essendo volta ad assicurare un sostegno finanziario diretto agli enti che si dedicano allo spettacolo attraverso un fondo destinato ad operare su tutto il territorio nazionale; dunque, secondo l'Avvocatura, fino a che il Fondo unico resterà operativo, lo Stato sarebbe abilitato ad intervenire in forza della propria competenza in materia di "organizzazione amministrativa dello Stato", riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

In relazione alla questione della pretesa violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, la difesa dello Stato ribadisce che la previsione di decreti ministeriali non aventi natura regolamentare, per la disciplina dei criteri e delle modalità di erogazione, nonché delle aliquote di ripartizione del Fondo, non costituirebbe un espediente verbale elusivo del riparto costituzionalmente stabilito, bensì risponderebbe all'esigenza di eliminare le rigidità e le incongruenze che sarebbero derivate da disposizioni generali attraverso l'emanazione di atti ministeriali provvedimentali, a carattere concreto, in grado di far fronte alle esigenze di ciascun anno finanziario. Ciò renderebbe inconferente il richiamo all'art. 117, sesto comma. In ogni caso, anche a voler ammettere la natura sostanzialmente regolamentare di tali decreti ministeriali, sarebbe la permanente vigenza della legge n. 163 del 1985 a giustificare, in via transitoria, il potere regolamentare dello Stato al fine di rendere applicabile e operativa quella legge con la modifica o la sostituzione dei regolamenti previgenti; questi ultimi, infatti, non potrebbero certo essere modificati o sostituiti da regolamenti regionali, per la necessità che la legge statale del 1985 trovi attuazione in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, né d'altronde potrebbe ragionevolmente imporsi la necessaria

crystallizzazione di discipline non più adeguate all'evolversi delle situazioni. Tale interpretazione sarebbe del tutto conforme al quadro costituzionale, potendosi leggere l'art. 117, sesto comma, Cost., come norma dalla quale dovrebbe ricavarsi la necessità che il potere regolamentare accompagni sempre quello legislativo; e un tale effetto, a vantaggio dello Stato, sarebbe comunque destinato a venire meno nel momento in cui le Regioni decideranno di intervenire con loro discipline.

Quanto, infine, alla pretesa violazione dell'art. 119 della Costituzione, l'Avvocatura sottolinea nuovamente l'erroneità dell'invocazione di tale parametro, non soltanto perché la disciplina impugnata, essendo rivolta al finanziamento diretto di soggetti privati, non potrebbe in alcun modo incidere sul finanziamento di funzioni pubbliche della Regione, ma anche perché dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 37 del 2004) dovrebbe ricavarsi la conseguenza che l'art. 119, fino all'emanazione dell'apposita disciplina legislativa di attuazione, si configurerebbe come "norma di principio alla stregua della quale non possono essere condotte verifiche di legittimità costituzionale delle singole leggi che fanno fronte alle nuove esigenze che insorgono nel frattempo".

Considerato in diritto

1. – La Regione Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (*Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*), nella parte in cui disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo previsto dalla legge 30 aprile 1985, n. 163 (*Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo*), affidandone la determinazione a "decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare".

Questa disposizione violerebbe l'art. 117 della Costituzione e, conseguentemente, gli artt. 118 e 119. Ciò perché il legislatore statale sarebbe intervenuto nella materia dello "spettacolo", da considerare affidata alla potestà legislativa residuale della Regione in virtù dell'art. 117, quarto comma, Cost. Il riparto

costituzionale delle competenze normative, tuttavia, dovrebbe essere ritenuto violato anche ove si ritenesse la disciplina *de qua* incidente nella materia “promozione ed organizzazione delle attività culturali” di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.; ciò in quanto anche nelle materie di competenza concorrente la disciplina legislativa statale non potrebbe che essere limitata ai principi fondamentali e sarebbe comunque preclusa l’attribuzione ad organi statali dell’esercizio di un potere sostanzialmente regolamentare, con conseguente violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost. Solo alla Regione dovrebbe spettare la disciplina delle funzioni amministrative e dell’erogazione delle risorse finanziarie in materia, di talché risulterebbero violati anche gli artt. 118 e 119 Cost.

2. – La questione non è fondata.

Preliminarmente, deve essere individuato l’ambito di materia nel quale interviene la disciplina oggetto del presente giudizio.

Al riguardo, deve essere innanzi tutto evidenziato che, anche se nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 della Costituzione non si fa espressa menzione delle attività di sostegno degli spettacoli, da ciò non può certo sommariamente dedursi, come sostiene la Regione ricorrente, che tale settore sarebbe stato affidato alla esclusiva responsabilità delle Regioni.

La materia concernente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, infatti, ricomprende senza dubbio nella sua seconda parte, nell’ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli.

Né è convincente la prospettazione della ricorrente, secondo la quale la separata disciplina dello “spettacolo” rispetto ai “beni e attività culturali” nel decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi della Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*) dimostrerebbe la irriducibilità della materia “spettacolo” alla attuale materia di competenza concorrente; ciò in quanto – anche volendosi prescindere dalla dubbia idoneità di una argomentazione interpretativa del nuovo dettato costituzionale tratta soltanto dalla collocazione sistematica di una isolata disposizione nella precedente legislazione ordinaria – nel d.lgs. n. 112 del 1998 le competenze delle Regioni in tema

di “attività culturali” (cioè le attività “rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell’arte”, così definite dall’art. 148, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 112 del 1998) erano in realtà limitate alle sole attività di tipo promozionale previste dall’art. 153 [oggi abrogato, assieme allo stesso art. 148, dall’art. 184 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*)], mentre l’art. 156, unica norma del Capo dedicata allo “spettacolo” e ancora vigente, in realtà enumera i “compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo” riservati allo Stato, escludendone quindi implicitamente le Regioni.

Invece, nell’attuale sistema costituzionale l’art. 117, comma terzo, Cost., contempla la materia della “promozione ed organizzazione di attività culturali” senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell’art. 117 Cost. (come, ad esempio, dalla competenza in tema di “norme generali sull’istruzione” o di “tutela dei beni culturali”).

Ciò comporta che ora le attività culturali di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo.

Questo riparto di materie evidentemente accresce molto le responsabilità delle Regioni, dato che incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come, ad esempio e limitandosi al solo settore dello spettacolo, gli enti lirici o i teatri stabili); con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione, non a caso all’interno dei “principi fondamentali”, dedica un significativo riferimento all’art. 9).

3. – Se quindi il sostegno finanziario degli spettacoli è ormai riconducibile ad una materia di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost., ciò però non significa l’automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia, anzitutto in conseguenza del principio della continuità dell’ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (fra le altre cfr. sentenze n. 383 e n. 376 del 2002, ordinanza n. 270 del 2003).

Occorre inoltre considerare la specificità della legislazione vigente in materia, ed in particolare quella che disciplina appunto il Fondo unico per lo spettacolo, di cui agli artt. 1 e seguenti della legge n. 163 del 1985: in tale normativa, infatti, viene configurato un fondo unico di finanziamento annuo a livello nazionale finalizzato al “sostegno finanziario ad enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante, nonché per la promozione ed il sostegno di manifestazioni ed iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all'estero” (art. 1), mentre gli artt. 2 e 13 della citata legge n. 163 contengono addirittura una predeterminazione legislativa delle percentuali di riparto del fondo di finanziamento fra le diverse forme di spettacolo (musica e danza, cinematografia, teatro di prosa, spettacoli circensi e viaggianti).

Ci si trova con tutta evidenza dinanzi alla necessità ineludibile che in questo ambito, come in tutti quelli analoghi divenuti ormai di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale. In tale opera, naturalmente, le disposizioni concernenti le funzioni amministrative di erogazione di finanziamenti pubblici dovranno risultare conformi alle prescrizioni contenute nell'art. 118 Cost.; in particolare, dunque, ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, i quali governano la allocazione delle funzioni amministrative, incluse quelle che qui vengono in considerazione.

Conseguentemente, almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative (ad esempio, si vedano le funzioni finora riservate allo Stato proprio dall'art. 156 del d.lgs. n. 112), dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni.

In un settore del genere si sconta in modo particolare la difficoltà derivante dalla mancanza, nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione*), di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di

titolarità fra Stato e Regioni e particolarmente là dove – come nel caso in questione – occorra passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace.

4. – La richiesta delle Regioni, che venga trasformata la vigente legislazione di sostegno delle attività culturali in conformità al nuovo dettato costituzionale, non ha ancora trovato spazio nella legislazione nazionale successiva alla adozione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Peraltro, la necessità di continuare a dare attuazione, in considerazione della perdurante vigenza dell'attuale sistema disciplinato dalla legge n. 163 del 1985, alla erogazione annuale di contributi alle attività dello spettacolo (e quindi in una situazione di impellenti necessità finanziarie dei soggetti e delle istituzioni operanti nei diversi settori degli spettacoli), ha evidentemente indotto il legislatore ad adottare la disposizione impugnata, che non a caso appare esplicitamente temporanea, essendo stata approvata “in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato”: a prescindere dalla imprecisa formulazione della norma, resta il fatto che le disposizioni della legge n. 163 del 1985 hanno iniziato ad essere modificate in conseguenza della trasformazione costituzionale intervenuta, quantomeno attraverso l'esplicito riconoscimento della provvisorietà di questa disciplina.

In considerazione di questa eccezionale situazione di integrazione della legge n. 163 del 1985, può trovare giustificazione la sua temporanea applicazione, mentre appare evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia di contributi in favore

delle attività dello spettacolo), sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

SENTENZA N. 285

ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Piero Alberto CAPOTOSTI Presidente
- Fernanda CONTRI Giudice
- Guido NEPPI MODONA “
- Annibale MARINI “
- Giovanni Maria FLICK “
- Francesco AMIRANTE “
- Ugo DE SIERVO “
- Romano VACCARELLA “
- Paolo MADDALENA “
- Alfio FINOCCHIARO “
- Alfonso QUARANTA “
- Franco GALLO “

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 4; 3; 4; 5, comma 1, 5, 6 e 7; da 6 a 20; 22, commi 1 e 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e degli articoli 1, commi 2 e 4, lettere a), c) e d); 3, commi 1, 2 e 3; 4; da 8 a 17; 19; 22, comma 1, lettere a), b), c) e d), 4 e 5 dello stesso decreto legislativo, promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, notificati il 5 aprile 2004, depositati in cancelleria il 14 successivo ed iscritti ai nn. 45 e 46 del registro ricorsi 2004.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il Giudice relatore Ugo De Siero;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 5 aprile 2004 e depositato il 14 aprile 2004, ha impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2. – La Regione premette che il provvedimento impugnato – il quale reca la disciplina amministrativa dell'attività cinematografica – benché emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici) avrebbe mantenuto «all'intervento pubblico nel settore il carattere accentrato che esso aveva nel precedente sistema», ancorché il primo dei principi espressi in sede di delega fosse «l'adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, ovviamente in relazione alla nuova formulazione della legge costituzionale n. 3 del 2001».

L'assunto di fondo del ricorso è che l'attività cinematografica, in quanto non ricompresa nell'elencazione contenuta nell'art. 117 Cost., sarebbe materia di competenza regionale residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La ricorrente prospetta poi due qualificazioni alternative, ma identiche quanto a conseguenze sul piano della disciplina delle competenze: ove si intendesse valorizzare il profilo imprenditoriale connesso all'attività cinematografica, la stessa andrebbe ricondotta in parte nella materia “industria” (per quanto attiene alla produzione dei film), in parte nella materia “commercio” (per quanto attiene alla distribuzione dei film ed alla gestione delle sale cinematografiche). Si tratterebbe, in entrambi i casi, di materie non nominate dall'art. 117 Cost., e dunque da ritenersi affidate alla competenza regionale residuale.

In via subordinata, la Regione prende in considerazione l'ipotesi della sussunzione dell'attività cinematografica nella materia – di competenza concorrente – “promozione e organizzazione di attività culturali”, evidenziando come anche in tale prospettiva sarebbero da mantener “fermi ed ugualmente validi” i motivi del ricorso; infatti, ad avviso della ricorrente, il legislatore delegato non avrebbe affatto tenuto conto della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ma sarebbe intervenuto nella materia mantenendosi nella logica della competenza costituzionale statale su tutto ciò che riguarda il cinema e riconoscendo alle Regioni un ruolo del tutto marginale, peraltro in palese violazione del criterio direttivo di cui all'art. 10, comma 2, lettera a), della legge n. 137 del 2002.

A sostegno dell'assunto formulato in via principale, la ricorrente ripercorre l'evoluzione normativa che ha interessato l'attività cinematografica, ponendo in evidenza come, a suo dire, tale evoluzione si caratterizzerebbe per un «processo di autonomizzazione dalla materia dei beni culturali».

Originariamente, infatti, l'art. 49, comma 2, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), consentiva alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative in materia di attività cinematografica in quanto inclusa fra le «attività di promozione educativa e culturale».

Tuttavia, la successiva disciplina avrebbe superato questa opzione qualificatoria, scorporando la materia dello “spettacolo” da quella dei “beni ed attività culturali”: il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), infatti, disciplina separatamente tali attività, rispettivamente, nel capo VI e nel capo V del Titolo IV.

Siffatto inquadramento sarebbe stato poi confermato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), che ha mantenuto la distinzione fra le aree funzionali della “tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e dei beni ambientali”, e della “promozione dello spettacolo (attività teatrali, musicali, cinematografiche, di danza, circensi, dello spettacolo viaggiante), anche tramite la promozione delle produzioni cinematografiche, radiotelevisive e multimediali”.

Date le superiori premesse in punto di qualificazione dell'attività disciplinata dal d.lgs. n. 28 del 2004, con il ricorso vengono quindi censurate numerose disposizioni di tale provvedimento.

2.1. – Innanzitutto viene impugnato l'art. 1, comma 4, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

La disposizione in esame disciplina i compiti del Ministero per i beni e le attività culturali in materia di attività cinematografica.

Tale disciplina, ad avviso della ricorrente, in quanto incentrata sulle nozioni di promozione e di coordinamento, per un verso, conterrebbe una qualificazione dei compiti del Ministero riduttiva rispetto alle analitiche attribuzioni contenute nelle disposizioni successive; e, per altro verso, pur nella sua qualificazione minimalista, risulterebbe comunque lesiva delle prerogative costituzionali delle Regioni.

Le attività disciplinate dall'art. 1, comma 4, sarebbero da ricondurre in parte alla competenza legislativa piena delle Regioni (in relazione allo sviluppo ed al miglioramento della produzione cinematografica, da intendere quale materia autonoma), e in parte a quella concorrente, in relazione ai profili afferenti la materia “commercio con l'estero”.

Anche a voler riconoscere la competenza statale in materia di “promozione e organizzazione di attività culturali” e di “sostegno all'innovazione per i settori produttivi”, in ogni caso, secondo la Regione, l'attribuzione ad organi statali di funzioni amministrative invaderebbe comunque la competenza regionale nell'allocazione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente, al di fuori dell'ipotesi – quale quella esaminata dalla sentenza di questa Corte n. 303 del 2003 – in cui esigenze unitarie giustificano l'intervento del legislatore statale (fatta salva, comunque, la necessità dello strumento dell'intesa).

Conclude, sul punto, la ricorrente, affermando che le funzioni amministrative disciplinate dall'art. 1, comma 4, spetterebbero alle Regioni, con particolare riferimento all'esercizio della vigilanza.

2.2. – La Regione Emilia-Romagna censura, inoltre l'art. 3 (tranne i primi due periodi del primo comma), l'art. 12 e l'art. 20, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

L'art. 12, in particolare, istituisce presso il Ministero per i beni e le attività culturali il «Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche», nel quale confluiscono le risorse esistenti nei fondi previsti dagli artt. 27 e 28 della legge 4 novembre 1965, n. 1213 (Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia), la percentuale relativa al cinema del Fondo unico dello spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo), ed altri fondi.

Ad avviso della Regione, con tale previsione si sarebbe introdotto «un intervento diretto dello Stato a sostegno delle imprese operanti nel settore cinematografico», al di fuori del presupposto legittimante della rilevanza macroeconomica dell'intervento, come definita dalla sentenza di questa Corte n. 14 del 2004.

Secondo un primo profilo, la mancata precisazione dell'entità del Fondo disciplinato dall'art. 12 impedirebbe una valutazione della sua rilevanza macroeconomica da un punto di vista quantitativo.

Inoltre, si osserva che le attività di cui all'art. 12, comma 3, lettere c) e d) del d.lgs. n. 28 del 2004 sono incluse – ad opera dell'art. 4, comma 3 – nel programma triennale, predisposto dalla Consulta territoriale per le attività cinematografiche ed approvato dal Ministro, contenente «l'individuazione, per ciascuna Regione, delle aree geografiche di intervento»; dunque, gli interventi in esame avrebbero carattere territorialmente limitato ad ambiti regionali definiti, il che costituirebbe un ulteriore elemento sintomatico per escluderne la rilevanza macroeconomica.

Del resto, sotto un diverso profilo, l'attività cinematografica, pur se non priva di rilevanza sul piano economico-produttivo, tuttavia non potrebbe essere considerata, da un punto di vista «ontologico», un importante settore della politica economica statale, assimilabile a quello dell'agricoltura o dell'industria tessile.

Tutti questi fattori escluderebbero che l'intervento statale possa trovare titolo nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sicché l'istituzione del Fondo violerebbe gli artt. 117, 118 e 119, in relazione alla competenza delle Regioni ad orientare i finanziamenti nelle materie loro attribuite.

A giustificazione di tale disciplina non sarebbe poi invocabile lo schema di cui alla sentenza n. 303 del 2003: sia per l'assenza del presupposto (esigenze unitarie, tali da attrarre le funzioni al livello statale), sia perché mancherebbe comunque il coinvolgimento delle Regioni.

I commi 4 e 5 dell'art. 12 sarebbero costituzionalmente illegittimi, in quanto prevedono meccanismi decisionali e gestionali, relativi alle quote del fondo, che escludono la partecipazione delle Regioni.

Il comma 5 presenterebbe, quale ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto prevederebbe «un potere sostanzialmente regolamentare», avuto riguardo ad un criterio non formale di individuazione della natura dell'atto (in argomento la ricorrente richiama la sentenza di questa Corte n. 88 del 2003).

Dalla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 12, discenderebbe l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 3 (ad eccezione dei primi due periodi del comma 1), nella parte in cui disciplina l'iscrizione, in elenchi informatici istituiti presso il Ministero, delle imprese cinematografiche, e nella parte in cui subordina a tale iscrizione l'accesso ai benefici di cui al richiamato art. 12.

La disciplina dell'elenco delle imprese cinematografiche, stante il suo carattere di dettaglio, sarebbe incompatibile con il sistema costituzionale del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni: una volta esclusa la qualificazione della disciplina come afferente alla materia della «tutela della concorrenza», ne conseguirebbe l'illegittimità delle disposizioni che disciplinano in dettaglio il presupposto dell'accesso ai benefici; l'illegittimità costituzionale della disciplina in questione, comunque, dipenderebbe anche dalla mancata previsione di un'intesa con le Regioni quanto all'adozione del decreto di cui all'art. 3, comma 2.

Infine, nello stesso gruppo di censure si colloca la prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 20, nella parte in cui prevede che la denuncia di inizio di lavorazione del film sia presentata al Direttore generale competente, «anziché alla competente autorità regionale, secondo discipline operative regionali».

2.3. – La ricorrente censura, in relazione agli artt. 3, 117 e 118 Cost., gli artt. 4, e 22, comma 5, del decreto legislativo impugnato.

Questa censura, avente ad oggetto le disposizioni che regolano l'attività della «Consulta territoriale per le attività cinematografiche», è articolata in più profili.

In relazione all'art. 4, comma 3, lettere a) e b) – vale a dire alla disciplina del contenuto del programma triennale predisposto dalla Consulta – la ricorrente ne riconduce l'illegittimità costituzionale alla censura proposta contro l'art. 12 e, in ogni caso, ove fosse riconosciuta la legittimità della gestione centrale prevista da tale ultima disposizione, afferma che residuerebbe comunque il profilo della mancata previsione di un'intesa con le Regioni per la elaborazione ed approvazione del programma.

In relazione all'art. 4, comma 3, lettera c), la ricorrente rinvia alle censure proposte contro l'art. 19 del decreto legislativo impugnato, di cui subito infra.

Con riferimento, poi, al comma 5 dell'art. 4, che prevede un parere vincolante della Consulta per il rilascio dell'autorizzazione, da parte del Direttore generale competente, all'apertura di multisale con più di milleottocento posti (di cui all'art. 22, comma 5), ritiene la ricorrente che la disciplina si collochi nella materia del “commercio”, di piena competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., trattandosi di provvedimento autorizzatorio che ha riguardo unicamente ai profili commerciali dell'attività, e non anche a quelli costruttivi o localizzativi connessi al profilo edilizio della disciplina dell'immobile nel quale detta attività si svolge.

Dunque la previsione di funzioni amministrative statali in materia di competenza legislativa piena regionale o, in denegata ipotesi, di competenza concorrente, violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost.

Per un verso, infatti, non sarebbero individuabili esigenze unitarie, tali da legittimare l'intervento del legislatore statale nell'allocazione delle funzioni amministrative; per altro verso, la disposizione censurata sarebbe comunque incostituzionale, sotto il profilo della mancata previsione di un'intesa con le Regioni.

Infine, la mancata previsione di una competenza regionale in ordine all'autorizzazione all'apertura delle multisale sarebbe altresì irragionevole, essendo il livello di governo regionale quello più adatto ad operare le valutazioni propedeutiche al rilascio dell'autorizzazione, in considerazione della natura degli interessi implicati in tale ponderazione (profili urbanistici, programmazione regionale e locale in materia di commercio, determinazione del bacino d'utenza).

Dalla ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 5, la Regione ricorrente inferisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, che rimarrebbe in tal modo privo di oggetto.

In via subordinata, per l'ipotesi di riconosciuta competenza statale, ad avviso della ricorrente permanerebbe il profilo di incostituzionalità relativo al fatto che il parere espresso dalla Consulta non varrebbe a surrogare lo strumento dell'intesa con le Regioni, in quanto in tale organo la rappresentanza regionale sarebbe «marginale».

La denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 4 si estenderebbe inoltre al comma 6, che prevede la disciplina dell'organizzazione della Consulta, ad opera di un decreto ministeriale, escludendo ogni forma di coinvolgimento regionale.

2.4. – La Regione Emilia-Romagna censura l'art. 5, commi 1, 5 e 6, del d.lgs. n. 28 del 2004, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. Mancherebbero infatti esigenze unitarie per l'accentramento della funzione amministrativa di riconoscimento della nazionalità italiana delle opere cinematografiche strumentale ai fini dell'ammissione ai benefici previsti dal decreto delle imprese nazionali di produzione.

In ogni caso, l'art. 5, commi 1, 5 e 6 sarebbe illegittimo per il mancato coinvolgimento delle Regioni.

Il comma 7 dell'art. 5, che non prevede funzioni amministrative statali ma disciplina il riconoscimento della nazionalità italiana dei film agli effetti del conseguimento di contributi da parte degli esercenti di sale cinematografiche, è invece censurato dalla ricorrente mediante un rinvio a quanto dedotto in relazione alle disposizioni del decreto legislativo che regolano i contributi statali.

2.5. – La ricorrente impugna, poi, l'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2004, deducendone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede la stipula di accordi internazionali di reciprocità relativi al riconoscimento come nazionali di opere cinematografiche realizzate in coproduzione con imprese estere. La norma censurata contrasterebbe, in particolare, con l'art. 117, nono comma, della Costituzione.

Sul duplice presupposto della competenza legislativa regionale nella materia, e dell'interpretazione secondo la quale dall'insieme delle disposizioni contenute nell'art. 6 risulterebbe «che l'accordo internazionale è concepito come concluso dallo Stato», la Regione ricorrente argomenta che, una volta stabiliti criteri uniformi per il riconoscimento alle coproduzioni internazionali della nazionalità italiana, «dovrebbe spettare anche alle Regioni il potere di concludere accordi di coproduzione».

In particolare, poi, i commi 6 e 8 dell'art. 6 sarebbero costituzionalmente illegittimi perché prevedono funzioni amministrative statali in materia di competenza regionale senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni, e in assenza di esigenze unitarie che possano legittimare una simile previsione.

Il comma 7 dell'art. 6, sarebbe, inoltre illegittimo, in quanto conterrebbe una disciplina di dettaglio in materia non di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.6. – La Regione Emilia-Romagna censura, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., anche l'art. 7 del d.lgs. n. 28 del 2004, il quale disciplina il riconoscimento dell'interesse culturale delle opere cinematografiche, anche mediante la previsione, in capo al Direttore generale competente, di poteri di deroga, da esercitarsi dietro parere della Commissione di cui all'art. 8, quanto alla valutazione della sussistenza dei requisiti previsti.

Anche in questo caso, oggetto della censura non è la predisposizione, con legge dello Stato, di criteri uniformi, ma la loro applicazione, in via amministrativa, da parte del Direttore generale del competente Ministero, al di fuori di alcuna esigenza unitaria che giustifichi l'assunzione da parte dello Stato di funzioni amministrative in materie non di competenza esclusiva statale, e comunque senza il necessario ed adeguato coinvolgimento delle Regioni.

2.7. – La Regione impugna, inoltre, l'art. 8, per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. Tale disposizione regola l'istituzione ed il funzionamento della «Commissione per la cinematografia», prevedendone l'articolazione in due sottocommissioni, cui vengono attribuite le diverse funzioni della Commissione stessa.

Fra tali funzioni vi è quella di riconoscimento dell'interesse culturale delle opere cinematografiche e quella di promozione e di individuazione dei film d'essai.

La partecipazione delle Regioni è prevista (art. 8, comma 3) soltanto per la sottocommissione per la promozione e per i film d'essai.

La censura in esame poggia sull'affermazione della illegittimità costituzionale della allocazione al livello statale di funzioni amministrative in materia che non rientra nella potestà legislativa esclusiva statale: da ciò discenderebbe l'illegittimità delle disposizioni che regolano l'istituzione ed il funzionamento dell'organo attributario delle relative competenze.

In via subordinata – nell'ipotesi cioè in cui si considerasse conforme a Costituzione la allocazione al livello statale delle indicate funzioni amministrative, in nome di esigenze unitarie – la Regione ritiene comunque costituzionalmente illegittima la normativa denunciata in quanto: a) la Commissione dovrebbe comunque avere una composizione paritetica Stato-Regioni; b) il decreto ministeriale

sulla composizione e sul funzionamento della Commissione dovrebbe essere adottato previa intesa.

2.8. – La ricorrente deduce, come ulteriore censura, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., ad opera dell'art. 9 del d.lgs. n. 28 del 2004, il quale disciplina l'individuazione dei requisiti delle opere cinematografiche che possono avere accesso ai benefici, l'accertamento di tali requisiti e le modalità e condizioni di inserimento in tali opere di inquadrate di marchi e prodotti.

Quest'ultimo profilo è regolato dal comma 3 dell'art. 9, che viene ritenuto costituzionalmente illegittimo sia perché detterebbe in materia norme di dettaglio, sia perché, nel rinviare ad un successivo decreto ministeriale, prevederebbe una normativa sostanzialmente regolamentare in materia di ritenuta competenza regionale, individuata nel “commercio” e, in particolare, nella “tutela del consumatore”.

L'illegittimità costituzionale dei primi due commi dell'art. 9 sarebbe invece collegata dalla ricorrente ai vizi di cui si ritengono affette le norme «che prevedono i benefici in questione».

2.9. – La Regione Emilia-Romagna impugna, altresì, gli artt. 10 e 11, perché in contrasto con gli artt. 3, 117, 118 e 119 Cost. Tali disposizioni disciplinano gli incentivi alla produzione e la loro liquidazione.

Questa censura, analoga a quella proposta contro l'art. 12, poggia sull'assunto della illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedano interventi finanziari dello Stato in materie di competenza regionale, al di fuori dell'ipotesi – che la ricorrente ritiene non sussistente nel caso in esame – di rilevanza macroeconomica dell'intervento, prospettata da questa Corte nella sentenza n. 14 del 2004.

In particolare, ritiene la Regione che non sia invocabile un simile titolo di legittimazione per il finanziamento statale in questione, in quanto esso sarebbe riservato «solo a una parte degli operatori del settore», non sarebbe «vincolato al reinvestimento in attività produttive», e sarebbe «destinato anche a persone fisiche che non svolgono attività d'impresa (regista e sceneggiatori)».

Neppure sarebbe invocabile una giustificazione basata sul principio di sussidiarietà, non essendo individuabili esigenze unitarie tali da legittimare un simile intervento.

Gli artt. 10 e 11, nel complesso, sarebbero dunque illegittimi perché spetterebbe alle Regioni, nelle materie di loro competenza, «valutare gli interventi di sostegno da compiere».

Inoltre, l'art. 10, comma 1, sarebbe illegittimo in quanto, nel disciplinare il procedimento di erogazione dei contributi, non prevede l'intesa con le Regioni.

L'art. 10, comma 4, nel rinviare ad un successivo decreto ministeriale, da adottarsi senza il coinvolgimento delle Regioni (che invece dovrebbe essere previsto), istituirebbe un potere sostanzialmente regolamentare dello Stato in materia di ritenuta competenza regionale, così violando l'art. 117, sesto comma, Cost.

La disciplina dettata dall'art. 10, infine, sarebbe irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della eterogeneità funzionale fra il criterio individuato per la selezione delle opere destinatarie degli incentivi (legato agli incassi ottenuti), e la destinazione dei fondi liquidati a titolo di incentivo, il cui reinvestimento nella produzione di opere cinematografiche sarebbe soltanto eventuale (con conseguente trasformazione dell'incentivo in una sorta di «premio» ai film che hanno ottenuto maggiori incassi, al di fuori di una ragionevole giustificazione).

2.10. – La Regione Emilia-Romagna impugna, inoltre, gli artt. 13, 14, 15 e 16, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Le disposizioni censurate disciplinano i finanziamenti per le attività di produzione, distribuzione, esercizio e per le attività delle industrie tecniche, sostenuti dal Fondo di cui all'art. 12: di qui l'affermazione della ricorrente, secondo la quale l'illegittimità delle disposizioni in esame discenderebbe dalla ritenuta illegittimità costituzionale del citato art. 12.

Quali autonome censure, inoltre, la ricorrente deduce il carattere di normativa di dettaglio degli artt. 13 e 14, per l'ipotesi – subordinata – che l'attività disciplinata da tali disposizioni (erogazione di contributi con finalità di promozione di film di interesse culturale) non venga ricondotta alla materia dello «spettacolo», ma a quella della «promozione di attività culturali».

Inoltre, si osserva che l'art. 13, comma 9, nel prevedere l'attribuzione di un «incentivo speciale» ad opera di una «apposita giuria composta da cinque eminenti personalità della cultura, designate dal Ministro», escluderebbe completamente le Regioni dalla scelta relativa.

L'art. 15, infine, che disciplina l'erogazione di contributi per la realizzazione di nuove sale, il ripristino di sale inattive, la trasformazione di sale esistenti, e per l'installazione, ristrutturazione e rinnovo delle apparecchiature, introdurrebbe una forma di intervento finanziario statale avente carattere territorialmente delimitato, e individuerrebbe come destinatari i gestori di sale che non necessariamente proiettano film italiani. Questi due elementi sarebbero sintomatici dell'assenza di rilevanza macroeconomica dell'intervento.

2.11. – La ricorrente deduce poi la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., ad opera dell'art. 17 del decreto legislativo impugnato.

Questa disposizione prevede l'attribuzione, ad opera della giuria di cui all'art. 13, comma 9, di premi di qualità alle opere cinematografiche che abbiano ricevuto un attestato di qualità da parte del competente Direttore generale e domanda ad un successivo decreto ministeriale l'individuazione delle quote percentuali di ripartizione del premio fra le componenti che abbiano contribuito alla realizzazione dell'opera (impresa di produzione, regista, autore del soggetto, autore della sceneggiatura, autore del commento musicale, autore della fotografia cinematografica, autore della scenografia, autore del montaggio). Le relative risorse finanziarie sono individuate nel fondo di cui alla legge n. 163 del 1985.

Tale disposizione, ad avviso della Regione, rappresenterebbe «soltanto la perpetuazione della precedente tradizione, risalente ad un periodo in cui le Regioni non avevano competenza costituzionale in materia». In ogni caso, rilevarebbero

specificamente a sostegno della illegittimità costituzionale la mancanza di esigenze unitarie tali da legittimare l'allocazione al livello statale delle funzioni amministrative considerate, il mancato coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio di tali funzioni, nonché, infine, la previsione di un potere sostanzialmente regolamentare in materia non di competenza legislativa esclusiva statale.

2.12. – Altra censura è prospettata nei confronti dell'art. 18 del d.lgs. n. 28 del 2004, relativo alle associazioni nazionali e ai circoli di cultura cinematografica, per violazione dell'art. 117 Cost.

La definizione di tali organismi contenuta nei primi due commi dell'art. 18 non avrebbe natura civilistica, di mera definizione di persone giuridiche di diritto privato, in quanto avrebbe la diversa funzione di individuare i destinatari degli interventi previsti dai commi successivi.

Secondo la Regione, una simile previsione sarebbe legittima, quale espressione di un principio fondamentale, solo ove si ritenesse «che la relativa disciplina rientri nella promozione delle attività culturali».

Inoltre, il comma 4, in base al quale «le associazioni e i circoli aderenti possono avvalersi, nell'ambito delle loro attività, anche della riproduzione visivo-sonora da supporti video, ottici, elettronici, magnetici e digitali, previa adozione delle misure di tutela finalizzate ad evitare qualunque azione di sfruttamento illegale», non avrebbe alcun contenuto normativo, in quanto si limiterebbe a confermare la possibilità di svolgere all'interno degli organismi in questione attività già ritenute lecite dall'ordinamento.

Ancora, il comma 3 dell'art. 18, che prevede il potere dirigenziale di riconoscimento delle associazioni nazionali di cultura cinematografica, delle quali indica i requisiti di diffusione territoriale e di esperienza nel settore, sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto dovrebbe essere attribuita alle Regioni la competenza in materia di disciplina e di gestione amministrativa del riconoscimento delle associazioni, «eventualmente sulla base di principi fondamentali statali». In via subordinata, la disposizione in questione sarebbe illegittima perché, anche ove fosse ritenuta la competenza amministrativa statale nella materia in virtù del principio di sussidiarietà (ciò che la ricorrente peraltro contesta), la previsione risulterebbe comunque viziata a causa della mancanza di adeguati meccanismi di concertazione.

Secondo la ricorrente, sarebbe illegittimo anche il comma 5 dell'art. 18, secondo cui alle associazioni nazionali viene concesso un contributo annuo, da prelevare sulle risorse di cui all'art. 19. Tale previsione non sarebbe riconducibile alla materia “tutela della concorrenza”: senza che in contrario possa rilevare la circostanza che le associazioni destinatarie dell'azione di sostegno operano in più Regioni.

Infatti, la circostanza che l'ambito territoriale di operatività di una impresa trascenda i confini regionali, non sarebbe ostativa al riconoscimento di un potere regionale di finanziamento delle attività svolte da soggetti aventi sede nel territorio della Regione, a meno che sussistano esigenze unitarie che tuttavia, nella fattispecie considerata, non sarebbero ravvisabili.

Anche per il comma 5, come già per il comma 3, viene fatta valere, in via subordinata, la censura relativa alla mancata previsione di un'intesa, ove l'allocazione

a livello statale delle funzioni amministrative considerate dovesse ritenersi legittima in virtù di esigenze unitarie.

Il comma 6, che prevede la possibilità per le associazioni ed i circoli di assumere la gestione di sale cinematografiche riservate ai soci e di accedere alle provvidenze finanziarie ed alle agevolazioni creditizie previste a favore dell'esercizio cinematografico e della distribuzione di film, sarebbe illegittimo in quanto conterrebbe una normativa di dettaglio «in materia non di competenza esclusiva statale».

2.13. – La Regione Emilia-Romagna impugna, inoltre, in relazione agli artt. 117, 118 e 119 Cost., l'art. 19 del d.lgs. n. 28 del 2004, che disciplina la promozione delle attività cinematografiche.

La ricorrente contesta la legittimità della gestione a livello statale dei relativi contributi, rilevando anzitutto come la finalità della disposizione in esame sia quella di promozione culturale, e non di sostegno alle imprese, con la conseguenza che «non potrebbe neppure invocarsi a fondamento la materia della tutela della concorrenza».

In ogni caso, la ricorrente richiama le argomentazioni poste a fondamento della censura rivolta contro l'art. 12.

Infine, non sarebbe ravvisabile alcuna esigenza unitaria, tale da giustificare l'allocazione di funzioni di amministrazione operata dal legislatore statale, anche in relazione a quelle attività promozionali, come la realizzazione di festival e rassegne di interesse nazionale ed internazionale, che si svolgono a livello nazionale, per la già affermata inidoneità del carattere “nazionale” dell'attività a fungere da limite della competenza regionale.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 19 implicherebbe poi quella dell'art. 4, comma 3, lettera c), concernente «l'individuazione degli obiettivi per la promozione delle attività cinematografiche di cui all'art. 19, comma 3, lettere b), c) e d)».

In via subordinata, la Regione deduce comunque l'illegittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 5 dell'art. 19, i quali riconoscerebbero in capo allo Stato il potere di emanare atti sostanzialmente regolamentari in materie non di legislazione statale esclusiva, escludendo o prevedendo in termini insufficienti il coinvolgimento delle Regioni.

Il comma 6 dell'art. 19, secondo il quale lo Stato autorizza le Regioni, le Province ed i Comuni ad «attivare specifiche iniziative di sostegno alle produzioni cinematografiche che vengono realizzate nei territori di propria competenza», contrasterebbe con gli artt. 117 e 118 Cost. in quanto, per un verso, prevederebbe la concessione di un provvedimento abilitativo da ritenersi superfluo, e per altro verso limiterebbe illegittimamente l'attività regionale, che ben potrebbe avere ad oggetto non soltanto le produzioni cinematografiche realizzate all'interno del territorio regionale, ma anche quelle realizzate al di fuori di esso.

2.14. – Infine, la Regione Emilia-Romagna deduce la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., ad opera dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo impugnato, là dove è previsto che «le regioni, con proprie leggi, disciplinano le modalità di autorizzazione

alla realizzazione, trasformazione ed adattamento di immobili da destinare a sale ed arene cinematografiche, nonché alla ristrutturazione o all'ampliamento di sale e arene già in attività, anche al fine di razionalizzare la distribuzione sul territorio delle diverse tipologie di strutture cinematografiche», secondo i principi fondamentali precisati dalla stessa disposizione.

Lo Stato non avrebbe potuto dettare principi fondamentali in una materia di competenza legislativa primaria delle Regioni, individuata nella «regolazione della presenza del cinema sul territorio».

Secondo la ricorrente, infatti, ancorché l'oggetto della disposizione sembrerebbe attenersi ad una potestà riconducibile alla materia edilizia, tuttavia i principi fissati, ai quali si dovrebbe attenersi la futura legislazione regionale, intenderebbero invece «regolare e limitare l'attività economica di gestione del cinema».

Quest'ultima attività, ad avviso della ricorrente, non tollererebbe una disciplina legislativa statale, neppure a livello di predisposizione di principi fondamentali.

3. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'infondatezza del ricorso, considerando che la disciplina dello “spettacolo” deve essere ricompresa nella categoria dei diritti civili e sociali, con conseguente riconduzione delle relative attività nella competenza legislativa esclusiva dello Stato concernente la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), Cost.

La difesa erariale, pur riconoscendo che lo spettacolo potrebbe essere considerato come materia innominata, come tale apparentemente riconducibile alla potestà esclusiva delle Regioni, o al più alla potestà concorrente relativa alla “promozione ed organizzazione di attività culturali”, osserva tuttavia che le disposizioni della prima parte della Costituzione (artt. 7, 8, 9, 19, 21 e 33) “prendono in considerazione le attività culturali quale oggetto di diritti di libertà civile”.

Un diverso titolo di legittimazione dell'intervento statale potrebbe individuarsi, secondo l'Avvocatura dello Stato, nella competenza statale esclusiva in materia di “tutela della concorrenza”, come definita nella sentenza di questa Corte n. 14 del 2004.

Questo rilievo consentirebbe di escludere la violazione dell'art. 119 della Costituzione ad opera delle disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004 che prevedono forme di finanziamento statale dell'attività cinematografica, o comunque interventi di sostegno in forma di contributo finanziario.

Inoltre, la ripartizione costituzionale delle materie non escluderebbe che, per esigenze unitarie, correlate all'interesse nazionale, lo Stato garantisca un trattamento uniforme anche al di là della ripartizione stessa, secondo la prospettiva indicata dall'art. 5 Cost.

Secondo questa lettura, l'attribuzione alle Regioni della competenza in materia di promozione ed organizzazione di attività culturali, andrebbe «interpretata come

affidamento alle Regioni di una competenza relativa alle attività culturali di mero interesse regionale».

La difesa erariale sostiene inoltre che, in base al principio di sussidiarietà, e in applicazione dello schema ricostruttivo posto a fondamento della sentenza di questa Corte n. 303 del 2003, sarebbe legittima la allocazione a livello statale delle funzioni amministrative in materia di attività cinematografiche, giacché tale materia sfuggirebbe «evidentemente ad ogni forma di territorializzazione degli interessi in essa coinvolti, se non per gli aspetti relativi alle sale cinematografiche».

Pertanto, non sarebbe violato neppure l'art. 118 Cost.

Le uniche esigenze riferibili ad un ambito non unitario sarebbero state quindi considerate, per un verso, dall'art. 22 del decreto legislativo impugnato, che rimanda alla legislazione regionale la disciplina delle modalità di autorizzazione all'apertura delle sale cinematografiche; per altro verso, dalla previsione (art. 4) di un organo, la Consulta territoriale per le attività cinematografiche, la cui composizione garantisce adeguatamente il contemperamento dei diversi livelli di interessi coinvolti.

4. – Anche la Regione Toscana, con ricorso notificato il 5 aprile 2004 e depositato il 14 aprile 2004, ha impugnato numerose disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004.

Premette la ricorrente che tale atto normativo è stato approvato nonostante il parere negativo espresso, nella seduta del 26 novembre 2003, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e senza che fossero recepite le istanze espresse dalle autonomie regionali.

L'esistenza di autonome funzioni amministrative delle Regioni in materia di attività di prosa, musicali e cinematografiche era già riconosciuta dall'art. 49 del d.P.R. n. 616 del 1977; successivamente, il d.lgs. n. 112 del 1998, agli artt. 148-156, aveva riconosciuto allo “spettacolo” un ambito distinto rispetto alle “attività culturali”. Muovendo dalla considerazione che nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. lo spettacolo non è incluso né nelle materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva statale né in quelle per le quali è prevista la potestà concorrente dello Stato e delle Regioni, ritiene la ricorrente che esso rientrerebbe tra le materie riservate alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

Ma anche laddove si ritenesse che lo spettacolo rientri nell'ambito delle attività culturali, di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., le disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004 sarebbero illegittime in quanto non si limiterebbero a dettare principi fondamentali, ma conterrebbero una disciplina di dettaglio, prevedendo procedure di erogazione di contributi e controlli sull'utilizzo di risorse che invece sarebbero rimessi alla legislazione regionale.

Anche le materie dell'industria e del commercio, alle quali, almeno in parte, la disciplina censurata potrebbe afferire, spetterebbero alla competenza regionale.

4.1. – La Regione Toscana censura, anzitutto, l'art. 1, comma 2 e comma 4, lettere a), c) e d), per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Benché il comma 2 qualifichi le attività cinematografiche come di rilevante interesse generale, anche in considerazione della loro importanza economica ed

industriale, ciò non costituirebbe titolo idoneo a legittimare la potestà legislativa statale in materia.

Il comma 4, che attribuisce al Ministero per i beni e le attività culturali compiti di promozione e coordinamento di iniziative per lo sviluppo e il miglioramento della produzione cinematografica, nonché di vigilanza sugli organismi del settore, lederebbe le attribuzioni regionali in materia di spettacolo, industria e commercio, in base alle quali spetterebbe alle Regioni il coordinamento e la promozione delle attività attinenti al cinema, nonché l'erogazione dei finanziamenti e il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse.

Le disposizioni censurate contrasterebbero altresì con l'art. 118 Cost. in quanto l'attribuzione a livello centrale delle funzioni amministrative sopra dette non sarebbe giustificata dall'esigenza di esercizio unitario, né dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In ogni caso, la violazione dell'art. 118 Cost. conseguirebbe alla mancata adozione di procedure che assicurino comunque la partecipazione delle Regioni in quanto titolari di funzioni amministrative. Nel caso in esame, tale partecipazione avrebbe dovuto avvenire tramite una "intesa forte" tra Stato e Regioni, nel senso che il suo mancato raggiungimento avrebbe impedito la conclusione del procedimento, secondo quanto chiarito da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003 e nella sentenza n. 6 del 2004.

4.2. – La Regione Toscana censura poi l'art. 3, commi 1, 2 e 3, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Rileva la ricorrente che il comma 1 della disposizione impugnata prevede, quale condizione per l'ammissione delle imprese cinematografiche ai benefici economici previsti dal decreto, la loro iscrizione in appositi elenchi informatici istituiti presso il Ministero. Il comma 2 dispone che tali elenchi siano articolati in due categorie e il comma 3 dispone che il finanziamento sia determinato in modo differenziato sulla base di parametri da stabilirsi con apposito decreto ministeriale.

La Regione sostiene che un sistema che accenti a livello ministeriale la gestione di tutti i finanziamenti contrasterebbe con l'art. 117 Cost. e non sarebbe neppure giustificabile in nome della sussidiarietà ex art. 118 Cost. Inoltre, violerebbe l'art. 119 Cost., in base al quale i criteri di finanziamento dovrebbero essere disciplinati a livello regionale e le risorse dovrebbero essere previamente ripartite tra le Regioni.

4.3. – La ricorrente impugna, altresì, l'art. 4, il quale istituisce presso il Ministero la Consulta territoriale per le attività cinematografiche, presieduta dal Capo del Dipartimento per lo spettacolo e lo sport, e composta dal Presidente di Cinecittà Holding s.p.a., da 4 membri designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative, da 3 rappresentanti delle Regioni designati dalla Conferenza Stato-Regioni, da 3 rappresentanti degli enti locali. La Consulta predispone un programma triennale, approvato poi dal Ministero, il quale, tra l'altro, individua per ciascuna Regione le aree geografiche ove realizzare nuove sale cinematografiche, il ripristino delle sale inattive, la trasformazione di quelle esistenti; individua le aree privilegiate di investimento e gli obiettivi per la promozione dell'attività cinematografica; svolge

inoltre attività di consulenza per il Ministero ed esprime parere sulle richieste di autorizzazione all'apertura di multisale.

Poiché le attività cinematografiche atterrebbero a materie di competenza regionale, la previsione di un organismo, presso il Ministero, con compiti gestionali e di consulenza contrasterebbe con l'art. 117 Cost. in quanto lo Stato dovrebbe limitarsi, tutt'al più, a dettare norme di principio. In subordine, la disposizione contrasterebbe con l'art. 118 Cost. in quanto il programma triennale interferirebbe con le competenze regionali attinenti all'attività cinematografica e pertanto sarebbe stata necessaria una "intesa forte" con le Regioni. A tal fine non potrebbe ritenersi sufficiente la previsione di taluni rappresentanti delle Regioni in seno alla Consulta, stante il carattere marginale del loro ruolo, e il numero esiguo, pari a quello dei rappresentanti delle categorie associative.

4.4. – La Regione Toscana censura, ancora, l'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 2004, il quale istituisce presso il Ministero la Commissione per la cinematografia, composta da due sottocommissioni: quella per il riconoscimento dell'interesse culturale e quella per la promozione e per i film d'essai. La disposizione impugnata, attribuendo a tali sottocommissioni rilevanti attività sia per quanto attiene al riconoscimento dell'interesse culturale dei film, sia per la promozione cinematografica, accentrerebbe in capo al Ministero tali funzioni in materia di spettacolo e industria, in violazione dell'art. 117 Cost.

In contrasto con l'art. 118, poi, mancherebbero peraltro i presupposti perché le funzioni amministrative di competenza regionale siano attratte allo Stato, non essendo stata prevista alcuna intesa con le Regioni. Né questa potrebbe in alcun modo ritenersi sostituita dalla partecipazione regionale in seno alle sottocommissioni, sia perché tale partecipazione è prevista, irragionevolmente, solo per la sottocommissione per la promozione e i film d'essai, sia perché, comunque, tale partecipazione sarebbe inidonea a ristabilire un equilibrio di competenze.

Infine, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost. in quanto rinvia ad un futuro decreto ministeriale, di carattere regolamentare, la determinazione della composizione e delle modalità di organizzazione e funzionamento delle sottocommissioni, mentre sarebbe impedito allo Stato di emanare regolamenti in materie che – come quella in esame – non sono riservate alla sua potestà legislativa esclusiva.

4.5. – Ancora, la ricorrente censura gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 del d.lgs. n. 28 del 2004.

Tutte tali disposizioni prevedono contributi ed agevolazioni per la produzione, la promozione, la distribuzione, l'esercizio delle attività cinematografiche, per i registi e per gli autori del soggetto e della sceneggiatura. Dunque intervengono nelle materie dello spettacolo e dell'industria, di competenza legislativa regionale.

Gli incentivi previsti dall'art. 14, commi 2 e 3 del medesimo decreto legislativo, per le imprese di distribuzione nazionale e per quelle di distribuzione ed esportazione, attengono rispettivamente alla materia del "commercio", di competenza legislativa residuale regionale, e alla materia del "commercio con l'estero", di potestà legislativa concorrente.

In violazione dell'art. 119 Cost., il quale imporrebbe che i suddetti fondi fossero ripartiti tra le Regioni che dovrebbero poi disciplinare ed erogare i contributi, le disposizioni censurate prevederebbero finanziamenti diretti dello Stato a soggetti terzi.

L'art. 12, inoltre, senza discutere con le Regioni i criteri, stralcia dal Fondo unico dello spettacolo (FUS) la quota prevista per il cinema, così smembrando una parte rilevante del Fondo stesso.

Tali forme di finanziamento diverrebbero uno strumento indiretto di ingerenza dello Stato nell'esercizio di funzioni regionali e di sovrapposizione di politiche governate centralmente rispetto agli indirizzi legittimamente decisi dalle Regioni in ambiti di propria competenza.

L'art. 12, comma 3, lettera c), ancora, prevede che lo Stato finanzia la realizzazione di nuove sale o il ripristino di quelle inattive, nonché l'adeguamento delle strutture e delle apparecchiature. L'art. 22 affida alle Regioni il compito di rilasciare le autorizzazioni per tali attività. Ad avviso della ricorrente il sistema così delineato contrasterebbe con gli artt. 117, 118 e 119 Cost. e sarebbe inoltre irrazionale in quanto attribuirebbe alle Regioni la competenza legislativa e amministrativa per la realizzazione di nuove sale, ma allocherebbe al livello centrale la gestione del finanziamento delle relative attività.

Inoltre, l'art. 10, comma 4, l'art. 12, commi 4 e 5, l'art. 17, commi 3 e 4, l'art. 19, commi 2 e 5, in quanto rimandano ad un futuro decreto ministeriale la determinazione delle modalità e dei criteri per la ripartizione dei finanziamenti, violerebbero l'art. 117, sesto comma, Cost. Tali decreti, infatti, avrebbero natura regolamentare e dunque non sarebbero ammessi nelle materie in questione non riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Le norme censurate, contrasterebbero altresì con l'art. 76 Cost. per eccesso di delega: la legge delega, infatti, non prevedeva, tra i criteri direttivi, la possibilità di stralciare una quota del FUS e disporne separatamente. Inoltre, permetteva di incidere sulla liquidazione dei contributi ma non di modificare i criteri di selezione dei soggetti destinatari degli stessi.

4.6. – La Regione Toscana censura, infine, l'art. 22, comma 1, lettere a), b), c), d), comma 4 e comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2004.

Il comma 1 affida alle Regioni la disciplina delle modalità di autorizzazione alla realizzazione, trasformazione e adattamento di immobili da destinare a sale cinematografiche e alla ristrutturazione o ampliamento di sale esistenti. Tale disposizione atterrebbe alle materie del commercio e dell'industria – di competenza legislativa residuale delle Regioni – in quanto sarebbe finalizzata alla razionalizzazione della distribuzione delle strutture cinematografiche e avrebbe dunque finalità diverse da quelle urbanistiche.

Pertanto, la norma contrasterebbe con l'art. 117 Cost. in quanto detta principi fondamentali in materie riservate alla potestà residuale regionale, nelle quali non vi sarebbe spazio per tale determinazione.

Per le stesse ragioni, il comma 4 contrasterebbe con gli artt. 117 e 119 Cost., nella parte in cui dispone che le imprese, per essere ammesse ai finanziamenti, gestiti tutti a livello statale, debbano essere iscritte in un elenco gestito dal Ministero.

Anche il comma 5, che attribuisce al livello statale (Direttore generale) la competenza a rilasciare l'autorizzazione per l'apertura delle multisale con più di 1800 posti, violerebbe l'art. 117 Cost. Infatti, tali strutture inciderebbero in misura rilevante sul governo del territorio, stante l'esigenza di creare parcheggi, adeguare la viabilità e realizzare opere di urbanizzazione, nonché sul commercio e l'industria. Inoltre per la autorizzazione alla loro apertura si dovrebbe tener conto della programmazione urbanistica, commerciale e dell'esercizio cinematografico definita a livello regionale.

In subordine, la disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 118 Cost. in quanto non sarebbe stata prevista l'intesa con la Regione interessata, essendo contemplato solo il parere della Consulta, all'interno della quale la presenza regionale sarebbe del tutto marginale.

5. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'infondatezza del ricorso, con argomentazioni del tutto analoghe a quelle svolte in relazione al ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna.

6. – In prossimità della data fissata per l'udienza pubblica, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria nella quale richiama le sentenze di questa Corte n. 255 e n. 256 del 2004, che hanno chiaramente ricondotto lo “spettacolo” nell'ambito della materia concernente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione delle attività culturali”, dando peraltro atto della necessità di una profonda revisione della legislazione statale ad essa relativa.

Il d.lgs. n. 28 del 2004, ad avviso della Regione, avrebbe compiuto una completa risistemazione della disciplina della cinematografia disattendendo le indicazioni della Corte, dal momento che avrebbe perpetuato il sistema centralizzato previgente, senza adeguarsi all'assetto delineato dalla legge cost. n. 3 del 2001.

La ricorrente replica quindi alle argomentazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato, contestando che la disciplina censurata possa essere ricondotta nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché questa Corte avrebbe espressamente riconosciuto il valore costituzionale dello spettacolo quale forma di cultura, contestualmente affermando la competenza regionale. Del resto, osserva ancora la Regione, i “diritti di libertà civile” oggetto delle attività culturali prese in considerazione dagli artt. 7, 8, 9, 19, 21 e 33 Cost. richiamati dalla difesa erariale, non costituirebbero affatto una materia statale in quanto, in base al riparto di competenze operato dall'art. 117 Cost., le Regioni disciplinano anche gli interventi concernenti diritti fondamentali (ad es. in materia di sanità); in ogni caso, allo Stato sarebbe riservata la competenza solo sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

Del tutto infondata sarebbe poi l'argomentazione della Avvocatura basata sull'interesse nazionale, il quale, come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, non opererebbe più come limite alla competenza regionale. Inoltre, la richiamata sentenza n. 255 del 2004 avrebbe espressamente riconosciuto la competenza

regionale in materia di promozione delle attività culturali senza limitarla a quelle di interesse regionale.

Indimostrato sarebbe poi l'assunto secondo cui, comunque, tutte le norme del decreto censurato potrebbero essere giustificate in base al principio di sussidiarietà.

Anche l'erogazione di contributi potrebbe avvenire a livello regionale, in relazione alle imprese aventi sede nelle varie Regioni.

Nel caso in cui le imprese siano concentrate in alcune Regioni, lo Stato potrebbe intervenire utilizzando gli strumenti di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.

Comunque, a giustificare l'erogazione diretta di contributi in materie regionali, non sarebbe sufficiente la portata nazionale dell'attività finanziata.

Le norme impugnate sarebbero illegittime anche perché non prevederebbero un adeguato coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio di una funzione accentrata e, comunque, tale coinvolgimento, ove previsto, sarebbe insufficiente.

Infine, la disciplina censurata non potrebbe essere ricondotta alla materia tutela della concorrenza, come sostenuto dalla difesa erariale, dal momento che sarebbe indimostrata l'esistenza dei requisiti che questa Corte, nella sentenza n. 14 del 2004, ha individuato a tal fine.

7. – Anche la Regione Toscana, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato una memoria nella quale replica alle argomentazioni svolte dall'Avvocatura generale dello Stato.

Innanzitutto, la Regione – richiamando talune pronunce di questa Corte (sentenze n. 16 del 2004; n. 370 e n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002) – esclude che la disciplina della cinematografia contenuta nel d.lgs. n. 28 del 2004 abbia ad oggetto la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per il soddisfacimento di diritti civili, dal momento che essa non avrebbe ad oggetto la fissazione del livello minimo di soddisfacimento di tali diritti. Inoltre, la previsione di fondi non avrebbe nulla a che fare con la garanzia su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali. Mancherebbe, altresì, la previsione di adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni necessarie, secondo quanto precisato da questa Corte nella sentenza n. 88 del 2003.

Infondata sarebbe anche l'argomentazione dell'Avvocatura secondo cui le attribuzioni regionali in materia di promozione e organizzazione delle attività culturali sarebbero limitate alle attività di mero interesse regionale, dal momento che il criterio della dimensione dell'interesse sarebbe estraneo all'art. 117, terzo comma, Cost. ai fini della attribuzione delle competenze legislative.

Anche la Regione Toscana contesta il richiamo all'interesse nazionale quale limite alla legislazione regionale o quale fondamento dell'intervento statale in materie di competenza regionale.

Solo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost. potrebbero determinare l'ascesa della funzione normativa dalle Regioni allo Stato e purché sia prevista un'intesa con la Regione interessata, da adottarsi

nell'ambito di una procedura effettivamente basata sulla leale collaborazione, requisito, questo, che non sarebbe soddisfatto dalla previsione di un parere della Consulta. All'interno di tale organo, infatti, le Regioni sarebbero scarsamente rappresentate.

Mancherebbero, inoltre, i requisiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per ricondurre l'intervento finanziario dello Stato previsto dalle norme censurate nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Non sussisterebbe, infatti, né il requisito soggettivo, in quanto i contributi non sarebbero accessibili a tutti gli operatori, né il requisito oggettivo, in quanto mancherebbe l'impatto complessivo sull'economia e dunque il carattere macroeconomico dell'intervento. Essi mirerebbero piuttosto ad incentivare interventi effettuati da taluni operatori cinematografici.

Nelle materie di competenza regionale – quale quella in questione – spetterebbe alle Regioni disciplinare gli interventi di sostegno secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 77 del 2005, nonché nella sentenza n. 51 del 2005 e nelle sentenze n. 423 e n. 424 del 2004.

Inoltre, il d.lgs. n. 28 del 2004 avrebbe disatteso il monito contenuto nella sentenza n. 255 del 2004 concernente il Fondo unico dello spettacolo, ove si era espressamente affermato che interventi legislativi quale quello previsto dalla legge n. 163 del 1985 non sarebbero stati più giustificati in futuro.

Infine, la Regione ribadisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, in particolare là dove circoscrive la competenza regionale all'autorizzazione all'apertura di multisale con un numero inferiore a 1.800 posti, dal momento che tale autorizzazione riguarderebbe un'attività che attiene a materie di competenza legislativa concorrente e residuale delle Regioni, quale il governo del territorio, nonché l'industria e il commercio.

D'altra parte non vi sarebbe alcuna esigenza unitaria che giustifichi l'intervento statale e, comunque, non sarebbe prevista alcuna intesa con la Regione.

Da ultimo la Regione dà atto del fatto che la delibera della Giunta regionale sulla cui base era stato presentato il ricorso avverso il d.lgs. n. 28 del 2004 era idonea a tal fine, stante il contenuto omogeneo del provvedimento impugnato.

Considerato in diritto

1. – Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana hanno impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Le prospettazioni contenute nei ricorsi introduttivi dei giudizi sollevano rilievi di costituzionalità sostanzialmente analoghi e sintetizzabili nella pretesa violazione dei seguenti parametri costituzionali:

l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto la normativa impugnata interverrebbe nella materia dell'attività cinematografica (così il ricorso della Regione Emilia-Romagna)

ed in quella dello spettacolo (così il ricorso della Regione Toscana), affidate alla competenza residuale delle Regioni; ovvero, in subordine, in quanto la disciplina interverrebbe, per alcuni profili, nelle materie dell'industria e del commercio (o anche nella materia della "regolazione della presenza del cinema sul territorio"), affidate alla competenza residuale delle Regioni: tali questioni investono l'art. 1, comma 2 (Toscana) e comma 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 3, commi 1, 2 e 3 (Toscana); l'art. 4 (Toscana) e, in particolare, i suoi commi 3, lettere a) e b), 5 e 6 (Emilia-Romagna); l'art. 8 (Toscana); gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 22, commi 1 (Emilia-Romagna e Toscana), 4 (Toscana) e 5 (Toscana e Emilia-Romagna);

in via subordinata, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la normativa impugnata interverrebbe con una disciplina di dettaglio in materie, quali quella della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", quella del "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", quella del "commercio con l'estero" e quella del "governo del territorio", comunque affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni: tali questioni investono l'art. 1, comma 4 (Emilia-Romagna); l'art. 3, commi 1, 2 e 3 (Toscana); l'art. 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 6, comma 7 (Emilia-Romagna); l'art. 8 (Toscana); gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 18 (Emilia-Romagna); l'art. 22, comma 5 (Toscana);

l'art. 118 Cost., sotto due distinti profili:

si lamenta l'insussistenza delle esigenze unitarie che possono giustificare l'avocazione, da parte dello Stato, di funzioni amministrative nelle materie che non siano di sua competenza legislativa esclusiva: tali questioni investono l'art. 1, commi 2 e 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 3, commi 1, 2 e 3 (Toscana); l'art. 4 (Emilia-Romagna); l'art. 5, commi 1, 5, 6 e 7 (Emilia-Romagna); gli artt. 6 e 7 (Emilia-Romagna); l'art. 8 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 12 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 13, comma 9 (Emilia-Romagna); gli artt. 17, 18, commi 3 e 5, 19, 20 (Emilia-Romagna), nonché l'art. 22 (Toscana), quest'ultimo anche con specifico riferimento al suo comma 5 (Emilia-Romagna);

si censura, comunque, la mancata previsione di strumenti di collaborazione e di forme di coinvolgimento delle Regioni in relazione a funzioni amministrative allocate al livello centrale in materie diverse da quelle contemplate nell'art. 117, secondo comma, Cost.: tali questioni investono l'art. 1, commi 2 e 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 3, comma 2 (Emilia-Romagna); l'art. 4 (Emilia-Romagna), e in particolare il suo comma 3 (Toscana); l'art. 5, commi 1, 5, 6 e 7 (Emilia-Romagna); gli artt. 6, 7, 8, commi 3 e 4, 10, commi 1 e 4, 12, 13, comma 9, 17, 18, commi 3 e 5, e 19, commi 2, 3 e 5 (Emilia-Romagna); l'art. 22, comma 5 (Emilia-Romagna e Toscana);

l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto la normativa impugnata avrebbe previsto un potere sostanzialmente regolamentare nell'ambito di materie non di competenza legislativa esclusiva statale: tali questioni investono l'art. 4, comma 6 (Emilia-Romagna); l'art. 8, commi 3 e 4 (Toscana); l'art. 9, comma 3 (Emilia-Romagna); l'art. 10, comma 4 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 12, commi 4 e 5 (Emilia-Romagna e Toscana); l'art. 17, commi 3 e 4 (Emilia-Romagna e Toscana), l'art. 19, commi 2, 3 e 5 (Emilia-Romagna e Toscana);

l'art. 119 Cost., sotto il profilo della ritenuta lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni: tali questioni investono l'art. 3, commi 1, 2 e 3 (Toscana); gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 (Emilia-Romagna e Toscana);

l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza: tali questioni investono gli artt. 10 e 22, comma 5 (Emilia-Romagna);

l'art. 117, nono comma, Cost., in quanto, attraverso l'art. 6, che disciplina le coproduzioni, e che in particolare prevede la stipula, ad opera dello Stato, di accordi internazionali di reciprocità relativi al riconoscimento come nazionali di opere cinematografiche, verrebbe leso il potere delle Regioni di concludere accordi internazionali (Emilia-Romagna);

l'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega: tali questioni, sollevate dalla Regione Toscana, investono gli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19.

2. – In considerazione dell'identità di oggetto della gran parte delle questioni sollevate avverso il d.lgs. n. 28 del 2004 e dell'analogia di molti dei profili di censura prospettati, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. – In via preliminare, occorre chiarire a quali ambiti materiali, fra quelli contemplati nel Titolo V della Costituzione, siano da ricondurre, in via generale, le disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004 oggetto del presente giudizio, senza che ciò valga ad escludere che singole norme trovino la loro legittimazione costituzionale in diversi e specifici ambiti di competenza.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 255 del 2004 che «le attività di sostegno degli spettacoli», tra i quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia «promozione ed organizzazione di attività culturali» affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni. È pertanto infondata la tesi delle ricorrenti, formulata nei ricorsi introduttivi del giudizio, di ricondurre la disciplina dettata dal d.lgs. n. 28 del 2004 entro gli ambiti di competenza di tipo residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in ragione del fatto che si tratterebbe di materie di volta in volta definibili come “cinematografia”, “spettacolo”, “industria”, “commercio”.

Le prime due materie appena citate non sono infatti scorporabili dalle “attività culturali” di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che «riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo» (sentenza n. 255 del 2004).

Impropri appaiono anche i richiami alle materie dell'industria e del commercio, le quali, pur essendo evidentemente ricomprese nell'ambito complessivo delle materie nominate ed innominate dell'art. 117 Cost., non appaiono rilevanti nel caso di specie, poiché la disciplina in esame si connota come mezzo a fine rispetto alla natura delle attività medesime, che consistono in rappresentazioni artistiche e di comunicazione culturale propriamente riconducibili, nella loro dimensione prevalente ed imprescindibile, al settore della cultura.

D'altra parte è significativo che il documento del 26 novembre 2003 della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che pure ha

espresso parere negativo sullo schema di decreto legislativo in tema di attività cinematografiche, affermi più volte che il cinema è «da sempre stato considerato come ricompreso nella materia 'spettacolo', oggi di competenza legislativa concorrente delle Regioni».

Con particolare riferimento alla disciplina concernente l'apertura di sale cinematografiche, non può evidentemente avere fondamento l'asserzione secondo la quale esisterebbe una materia definibile come “regolazione della presenza dei cinema sul territorio”, dinanzi alla agevole possibilità di riferirsi, invece, a materie espressamente contemplate tra quelle di competenza ripartita fra Stato e Regioni, come soprattutto il “governo del territorio”; tale qualificazione, infatti, deve ritenersi prevalente, anche a fronte di profili attinenti alla “promozione ed organizzazione di attività culturali”, nonché inerenti alle attività commerciali (solo per quest'ultimo profilo, peraltro marginale, ci si troverebbe dinanzi ad una materia di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.).

Del pari infondate appaiono le argomentazioni dell'Avvocatura generale che anzitutto richiamano, peraltro in modo sommario ed anche perplesso, la competenza statale in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”; come più volte ormai questa Corte ha affermato, tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, risultando viceversa del tutto improprio e inconferente il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (cfr., fra le molte, le sentenze n. 120 del 2005; n. 423 e 16 del 2004 e n. 282 del 2002).

Né basta affermare che esistono una serie di diritti costituzionali rispetto ai quali le attività cinematografiche possono venire in rilievo; occorrerebbe, invece, individuare puntualmente gli specifici livelli di prestazione in tema di spettacoli cinematografici il cui soddisfacimento sarebbe imposto dalla disciplina legislativa in questione.

Appare improprio anche il generico riferimento operato dall'Avvocatura alla competenza legislativa statale di tipo esclusivo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., quale interpretata dalla sentenza di questa Corte n. 14 del 2004, per legittimare tutte le disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004 in tema di sostegno finanziario statale alle attività cinematografiche, dal momento che queste ultime non appaiono essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti interessati, quanto invece a sostenere selettivamente «i film che presentano qualità culturali o artistiche o spettacolari» (art. 9) o altre particolari qualità dei film o delle attività inerenti o connesse alla cinematografia (artt. 10, 13, 14, 15, 16, 17, 19). Ragionando diversamente, si arriverebbe alla inaccettabile conclusione secondo la quale la competenza statale in tema di tutela della concorrenza si sovrapporrebbe ad ogni tipo e forma di finanziamento delle attività riconducibili alle materie di competenza legislativa delle Regioni, sia di tipo concorrente che residuale.

In altre parole, a ben vedere, le disposizioni che prevedono il sostegno finanziario ad opere cinematografiche che presentino particolari qualità culturali ed artistiche si connotano semmai per il fatto di incidere sulla collocazione dell'offerta cinematografica sul mercato, nell'ottica della tutela dell'interesse, costituzionalmente rilevante, della promozione e dello sviluppo della cultura (art. 9 Cost.).

4. – Del pari infondata è l'affermazione dell'Avvocatura secondo la quale si potrebbe riconoscere alle Regioni soltanto «una competenza relativa alle attività culturali di mero interesse regionale» e che solo «per i casi residuali, in cui la materia dello spettacolo assume caratteristiche esclusivamente regionali e locali, le Regioni, in relazione al loro livello di rappresentatività degli interessi pubblici, potranno esercitare la propria potestà normativa». Tutto ciò sarebbe possibile – secondo la difesa dello Stato – perché «l'interesse nazionale continua ad operare imponendo il superamento della ripartizione costituzionale delle materie attraverso l'assegnazione al potere normativo statale delle questioni che, qualunque sia la materia a cui ineriscono, rivelino la esigenza di un trattamento uniforme su tutto il territorio dello Stato».

Una tesi del genere urta palesemente con il vigente dettato costituzionale, caratterizzato dalla necessità che i limiti alle potestà regionali siano espressi, ed è stata già più volte esplicitamente esclusa da questa Corte (cfr., in particolare, le sentenze n. 16 del 2004; n. 370 e n. 303 del 2003). Basti in questa sede ricordare ancora una volta quanto sul punto è stato chiaramente affermato nella sentenza n. 303 del 2003: «Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa precedente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

Sulla base di queste premesse è possibile esaminare le specifiche censure formulate dalle ricorrenti.

5. – Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni con le quali si deduce la violazione dell'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza.

Questa Corte ha più volte chiarito che le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non attinenti al riparto di competenze con lo Stato solo quando tale violazione abbia un'incidenza diretta o indiretta sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse (in tal senso, si vedano le sentenze n. 287 e n. 286 del 2004 e n. 303 del 2003).

Con la censura concernente l'art. 10 del d.lgs. n. 28 del 2004, in relazione all'art. 3 Cost., la Regione Emilia-Romagna lamenta l'irragionevolezza della disciplina concernente l'individuazione del criterio per la selezione delle opere destinatarie degli incentivi e la destinazione dei fondi liquidati a titolo di incentivo, il cui reinvestimento sarebbe solo eventuale.

In tale prospettazione, peraltro, non si evidenzia alcuna incisione, diretta o indiretta, delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni ricorrenti e pertanto le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

La censura proposta dalla Regione Emilia-Romagna ed avente ad oggetto l'art. 22, comma 5, del decreto in esame, sempre in relazione all'art. 3 Cost., deve essere dichiarata inammissibile, invece, per erronea individuazione del parametro. Infatti, mentre si invoca esplicitamente la lesione del principio di ragionevolezza, si lamenta in realtà la lesione dell'art. 118 Cost., in quanto si censura la mancata previsione di una competenza regionale in ordine alla autorizzazione all'apertura di alcune

multisale, assumendosi il livello di governo regionale come maggiormente idoneo ad effettuare le valutazioni necessarie al rilascio delle suddette autorizzazioni.

Peraltro, la allocazione di funzioni amministrative deve essere compiuta alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. La pretesa maggiore adeguatezza del livello regionale, dunque, non può essere dedotta invocando l'art. 3 Cost. nella veste di una violazione del principio di ragionevolezza, dovendo viceversa essere motivata secondo le specifiche modalità richieste dal richiamato art. 118.

6. – Quanto all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2004, la Regione Emilia-Romagna sostiene che l'insieme delle sue disposizioni configurerebbe gli accordi internazionali in materia di coproduzioni come accordi solo statali, «in violazione dell'art. 117, nono comma, Cost., che attribuisce alle Regioni il potere di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato»; ciò sarebbe ormai possibile dopo la fissazione, ad opera dello stesso decreto legislativo, dei criteri per il riconoscimento della nazionalità italiana alle coproduzioni.

La questione non è fondata.

L'art. 117, nono comma, infatti, si limita a facultizzare le Regioni a concludere accordi internazionali nelle materie di loro competenza, ma non esclude affatto che lo Stato eserciti il potere estero nelle medesime materie. D'altra parte, anche l'art. 6, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nell'esplicitare limiti e procedure per l'eventuale stipulazione di accordi internazionali da parte delle Regioni, ne conferma il carattere meramente facoltativo (cfr. sentenza n. 238 del 2004).

Appare evidente che nell'ipotesi in cui, al termine della procedura prescritta appunto dall'art. 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003, si giunga effettivamente alla stipula di un accordo internazionale in tale particolare ambito, questo accordo disporrà della efficacia sua propria, in quanto speciale e successivo rispetto ai preesistenti accordi internazionali stipulati dallo Stato.

7. – La Regione Toscana impugna, per violazione dell'art. 76 Cost., le disposizioni in materia di finanziamento contenute negli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 del d.lgs. n. 28 del 2004, dal momento che «la legge delega non prevedeva tra i criteri direttivi anche la possibilità di stralciare la quota del Fondo unico per lo spettacolo per disporne separatamente», né prevedeva «di modificare i criteri di selezione dei soggetti destinatari dei contributi (come invece fanno le norme sopra impugnate)».

Tale censura risulta infondata, in quanto incentrata su di una lettura parziale ed incompleta del dato normativo.

Pur in una disposizione di delega notevolmente sintetica come l'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), specie considerando la notevole complessità della normativa vigente nelle cinque differenziate materie rispetto alle quali la delega legislativa è stata conferita, emergono alcuni elementi che indicano con certezza come la delega nel settore cinematografico possa essere intesa

nel senso di riguardare anche le disposizioni relative al finanziamento del settore, ivi compresa la rideterminazione dei requisiti per accedere ad essi. Anzitutto la delega non è meramente di riordinamento, ma è relativa al “riassetto” del settore; in secondo luogo, l'art. 10, comma 2, prevede che i decreti delegati non possano determinare «nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato»; in terzo luogo, soprattutto, l'art. 10, comma 2, lettera c), individua come principi e criteri direttivi anche il «miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti [...] le attività culturali, anche allo scopo di conseguire l'ottimizzazione delle risorse assegnate» e la «chiara indicazione delle politiche pubbliche di settore, anche ai fini di una significativa e trasparente impostazione del bilancio» (sull'interpretazione delle leggi di delegazione, cfr., ad es., sentenze n. 53 e n. 52 del 2005; n. 220 e n. 125 del 2003, n. 425 e n. 163 del 2000). La tesi della ricorrente appare, invece, erroneamente fondata su una lettura isolata della lettera e) del medesimo art. 10, comma 2.

8. – Sulla base delle precisazioni fin qui svolte può ora essere affrontato il problema fondamentale, relativo alla conformità del d.lgs. n. 28 del 2004 rispetto a quanto previsto nel Titolo V della Costituzione, tenuto anche conto della circostanza che l'«adeguamento agli artt. 117 e 118 della Costituzione» costituisce il primo dei criteri direttivi della delega, di cui all'art. 10, comma 2, lettera a), della legge n. 137 del 2002.

Dal momento che nella maggior parte le disposizioni impugnate del decreto legislativo riguardano, come visto al paragrafo 3, una materia di competenza legislativa ripartita fra Stato e Regione, di norma la legislazione statale dovrebbe limitarsi a definire i soli principi fondamentali della materia, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite normalmente ai livelli di governo substatali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati nell'art. 118 Cost. La disciplina in esame, invece, appare essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, da una normativa completa ed autoapplicativa, senza distinzione fra principi e dettagli, e, sul piano amministrativo, da un modello di gestione accentuatamente statalistico ed essenzialmente fondato su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali.

Tutto ciò parrebbe contrastante non solo con l'art. 117, terzo comma, Cost. ma anche con il primo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che, ove si fosse voluto intervenire in questa particolare materia mediante una “chiamata in sussidiarietà” delle funzioni amministrative da parte dello Stato, ciò avrebbe richiesto, ormai per consolidata giurisprudenza di questa Corte, quanto meno «una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; ma analogamente cfr. anche sentenze n. 242 del 2005, n. 255 e n. 6 del 2004).

Deve tuttavia essere considerato come il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività – diversamente opinando – risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte, invece, della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi. In tal senso depone, altresì, la stessa

preesistenza, rispetto alla riforma di cui al decreto impugnato, di una organizzazione operante, almeno in larga parte, a livello nazionale.

Ciò giustifica, di conseguenza, un intervento dello Stato che si svolga, anzitutto, mediante la posizione di norme giuridiche che siano in grado di guidare – attraverso la determinazione di idonei principi fondamentali – la successiva normazione regionale soddisfacendo quelle esigenze unitarie cui si è fatto riferimento (e a questo riguardo assume specifico rilievo la collocazione della materia de qua tra quelle a competenza ripartita), ma anche, là dove necessario, mediante la avocazione in sussidiarietà sia di funzioni amministrative che non possano essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni.

Del resto, la sussistenza, nel settore del sostegno alle attività culturali, di esigenze che rendevano costituzionalmente legittima la allocazione allo Stato di alcune delle funzioni ad esso relative era già stata espressamente segnalata da questa Corte nella sentenza n. 255 del 2004, relativa al Fondo unico per lo spettacolo, là dove si affermava che «almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative (ad esempio, si vedano le funzioni finora riservate allo Stato proprio dall'art. 156 del d.lgs. n. 112), dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni».

Se, quindi, il legislatore statale – in un settore di competenza legislativa ripartita, nel quale però esistono forti e sicuri elementi che esigono una gestione unitaria a livello nazionale – in astratto può realizzare una pluralità di modelli istituzionali per dare, nel rispetto sostanziale del Titolo V, concretizzazione alla scelta di un modello diverso da quello ordinariamente deducibile dagli artt. 117 e 118 Cost., questa Corte, chiamata a giudicare della compatibilità costituzionale di molte disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2004, può semplicemente operare per ricondurre tale decreto legislativo al modello (prima definito come costituzionalmente compatibile) della «chiamata in sussidiarietà», affinché la attrazione a livello statale delle funzioni amministrative nel settore delle attività cinematografiche avvenga nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni. Ciò, tuttavia, in un quadro complessivo in cui le determinazioni operate direttamente dal legislatore delegato appaiono per lo più compatibili (salvo quanto si dirà infra) con i differenziati titoli di competenza di volta in volta adducibili: in parte come soggetto legittimato a determinare i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; in parte come soggetto titolare di poteri legislativi esclusivi ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.; in parte come soggetto chiamato a disciplinare legislativamente l'ambito nel quale opera la «chiamata in sussidiarietà», ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.

9. – Dal punto di vista del recupero in termini di strumenti concertativi del ruolo delle Regioni, è anzitutto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (di seguito: Conferenza Stato-Regioni), tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico che caratterizzano il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, ma che nel decreto legislativo sono invece riservati solo ad organi statali.

In particolare, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2004 prevede che un decreto ministeriale definisca «gli indicatori ed i rispettivi valori» relativi ai parametri indicati dal decreto legislativo medesimo per determinare il punteggio da attribuire alle imprese cinematografiche di produzione ai fini della individuazione della categoria di appartenenza sulla cui base viene determinato il finanziamento delle imprese medesime.

L'art. 4, comma 3, prevede che il Ministro per i beni e le attività culturali approvi il «programma triennale» predisposto dalla Consulta territoriale per le attività cinematografiche; programma che – tra l'altro – individua le aree geografiche di intervento e individua gli obiettivi per la promozione delle attività cinematografiche.

L'art. 8, comma 4, prevede che con decreto ministeriale siano stabiliti «gli indicatori del criterio di cui al comma 2, lettera d), e dei relativi valori percentuali, per un'incidenza complessiva non superiore al 50% della valutazione finale, nonché l'arco temporale di riferimento del criterio stesso e la composizione e le modalità di organizzazione e funzionamento delle sottocommissioni di cui al comma 1.».

L'art. 10, comma 4, prevede che con decreto ministeriale «sono stabiliti il tetto massimo di risorse finanziarie, a valere sulla quota cinema del Fondo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, destinate» ai diversi incentivi alla produzione, nonché «le modalità tecniche di erogazione dei medesimi, i tempi e le modalità dell'eventuale reinvestimento nella produzione del contributo di cui al comma 1, nonché le modalità tecniche di monitoraggio circa l'impiego dei contributi erogati». La stessa disposizione aggiunge che con «il medesimo decreto sono, altresì, definite la periodicità di rilevazione degli incassi lordi ai fini della liquidazione dei contributi di cui al comma 1 ed al comma 5, e la percentuale del contributo di cui al comma 1 da versare alla Società italiana degli autori ed editori [...] come corrispettivo del servizio di rilevazione.».

L'art. 12, comma 4, prevede che «con decreto ministeriale, sentita la Consulta, sono stabilite annualmente le quote percentuali» del Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, «in relazione alle finalità di cui al comma 3».

L'art. 17, comma 4, prevede che «con decreto ministeriale sono stabilite le quote percentuali di ripartizione del premio di cui al comma 3» fra le diverse categorie di soggetti che possono aspirare ai «premi di qualità».

L'art. 19, comma 3, prevede che il Ministro definisca annualmente gli obiettivi che contribuiscono a far deliberare l'erogazione dei contributi alle attività cinematografiche.

L'art. 19, comma 5, prevede che «con decreto ministeriale, sentita la Consulta, sono definiti i criteri per la concessione di premi alle sale d'essai e alle sale delle comunità ecclesiali o religiose».

In tutti questi casi appare ineludibile che questi atti vengano adottati di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modo da permettere alle Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche. Pertanto, deve essere

dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni ora richiamate, nella parte in cui non prevedono che gli atti indicati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Quanto specificamente all'art. 8, comma 4, deve ritenersi esclusa dalla necessità dell'intesa la disciplina della composizione e delle modalità «di organizzazione e funzionamento delle sottocommissioni», data la prevalente inerenza di tale disciplina alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Deve altresì ritenersi esclusa dalla necessità dell'intesa la disciplina affidata al decreto ministeriale di cui all'art. 10, comma 4, per la parte concernente la «periodicità di rilevazione degli incassi lordi ai fini della liquidazione dei contributi di cui al comma 1 ed al comma 5, e la percentuale del contributo di cui al comma 1 da versare alla Società italiana degli autori ed editori (...) come corrispettivo del servizio di rilevazione», in considerazione, da un lato del suo contenuto meramente tecnico, dall'altro della sua prevalente inerenza alla materia dell'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In altri casi, caratterizzati dalla natura tecnica del potere normativo previsto o dall'esercizio di poteri di nomina di particolare delicatezza, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio: così per l'art. 8, comma 3, che attribuisce al Ministro il potere di scelta degli esperti che compongono le sottocommissioni per la cinematografia; per l'art. 9, comma 3, che attribuisce ad un decreto ministeriale, da adottarsi sentito il Ministero per le attività produttive, il potere di determinare le «modalità tecniche di attuazione» per la cosiddetta pubblicità indiretta all'interno dei film; per l'art. 12, comma 5, che attribuisce ad un decreto ministeriale, adottato con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze, di stabilire «le modalità tecniche di gestione del Fondo di cui al comma 1 e di erogazione dei finanziamenti e dei contributi, nonché le modalità tecniche di monitoraggio dell'impiego dei finanziamenti concessi»; per l'art. 13, comma 9, che prevede che il Ministro designi i componenti di «un'apposita giuria, composta da cinque eminenti personalità della cultura», che deve selezionare tre progetti da premiare mediante il conferimento di incentivi speciali e attribuire i «premi di qualità»; per l'art. 19, comma 2, che prevede che «con decreto ministeriale, sentita la Consulta, sono stabilite le modalità tecniche di gestione delle risorse» relative alla promozione delle attività cinematografiche e di monitoraggio circa il loro impiego.

In questi ultimi casi appare necessario e sufficiente che questi atti vengano adottati con il parere della Conferenza Stato-Regioni. Deve, conseguentemente, essere dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni appena richiamate, nella parte in cui non prevedono che gli atti ivi indicati vengano adottati sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Restano, invece, escluse dalla possibilità di integrazione attraverso la partecipazione regionale quelle previsioni normative che concernono esclusivamente l'organizzazione delle strutture ministeriali, i relativi organi consultivi, nonché l'esercizio delle puntuali funzioni amministrative e gestionali loro attribuite, dal momento che in materia assume rilievo prevalente la esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

10. – Fondate sono anche le censure sollevate in relazione agli artt. 117 e 118 Cost., concernenti l'art. 22, comma 5, e l'art. 4, comma 5, del decreto legislativo n. 28 del 2004, relativi all'autorizzazione all'apertura «di multisale con un numero di posti superiori a milleottocento» che la disciplina in esame riserva al Direttore generale competente del Ministero, mentre alla Consulta territoriale è attribuito in materia un potere consultivo.

Al riguardo, premessa la già chiarita afferenza della disciplina in esame alla materia del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere osservato come appaia del tutto evidente la mancanza di esigenze unitarie tali da far ritenere inadeguato il livello regionale di governo allo svolgimento della funzione amministrativa in questione. Ciò rende del tutto ingiustificata l'attrazione di tale funzione in favore di organi amministrativi dello Stato operata dalla disposizione impugnata.

Per queste ragioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 5, e dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2004.

11. – Al contrario, debbono essere dichiarate non fondate le censure concernenti la pretesa illegittimità costituzionale della previsione, in capo ad organi statali, di poteri asseritamente regolamentari in ambiti diversi dalle materie affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

Infatti, a prescindere dalla complessa qualificabilità dei poteri in questione come espressione di potestà regolamentare in senso proprio (ma senza dubbio è da escludere la natura regolamentare quantomeno del decreto previsto dall'art. 17, comma 3), va ribadito anzitutto che alcune delle disposizioni censurate sotto questo profilo sono chiaramente riconducibili, almeno in parte, a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (cfr. l'art. 4, comma 6, l'art. 8, comma 4, limitatamente alla disciplina dell'organizzazione e funzionamento delle sottocommissioni, nonché l'art. 10, comma 4, secondo periodo, nella parte in cui si riferisce alla determinazione della percentuale di contributo da versare alla SIAE come corrispettivo del servizio di rilevazione). Per le rimanenti disposizioni risulta invece determinante la loro riconduzione nell'ambito della «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, con le connesse dichiarazioni di illegittimità costituzionale (di cui al precedente par. 9) per la mancata previsione degli adeguati strumenti di collaborazione con il sistema delle autonomie regionali.

12. – La medesima riconduzione del decreto legislativo oggetto del presente giudizio ad una ipotesi di «chiamata in sussidiarietà» di un intero segmento di attività amministrativa, con le conseguenti dichiarazioni di illegittimità costituzionali di cui al precedente par. 9 (ivi incluse anche alcune disposizioni incidenti sul finanziamento delle attività cinematografiche: cfr. l'art. 10, comma 4, l'art. 12, comma 4, l'art. 17, comma 4, l'art. 19, commi 3 e 5), esclude, altresì, che possa sostenersi la fondatezza delle lamentate lesioni dell'art. 119 Cost., le quali – nella prospettazione fornite dalle due ricorrenti – assumono come presupposto necessario la riconduzione della disciplina impugnata al modello di riparto di competenze ordinariamente ricavabile dagli artt. 117 e 118 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non prevede che l'approvazione ministeriale del programma triennale avvenga «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non prevede che la scelta ministeriale dei membri delle sottocommissioni avvenga «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», limitatamente alla disciplina concernente «gli indicatori del criterio di cui al comma 2, lettera d), e dei relativi valori percentuali, per un'incidenza complessiva non superiore al 50% della valutazione finale, nonché l'arco temporale di riferimento del criterio stesso»;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», limitatamente alla disciplina concernente «il tetto massimo di risorse finanziarie, a valere sulla quota cinema del Fondo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, destinate al contributo di cui al comma 1 ed a quello di cui al comma 5, le modalità tecniche di erogazione dei medesimi, i tempi e le modalità dell'eventuale reinvestimento nella produzione del contributo di cui al comma 1, nonché le modalità tecniche di monitoraggio circa l'impiego dei contributi erogati»;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

10) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che la designazione ministeriale dei componenti della giuria ivi prevista avvenga «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

11) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

12) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

13) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il Ministro definisca annualmente gli obiettivi ivi previsti «d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

14) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, nella parte in cui non dispone che il decreto ministeriale ivi previsto sia «adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

15) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28;

16) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 e dell'art. 22, comma 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

17) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 4, dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, dell'art. 4, ad eccezione del comma 5, dell'art. 8, degli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19, nonché dell'art. 22, commi 1 e 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

18) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, dell'art. 4, ad eccezione del comma 5, dell'art. 6, comma 7, dell'art. 8, nonché degli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 117, terzo comma,

della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

19) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 4, dell'art. 3, commi 1 e 3, dell'art. 5, commi 1, 5, 6 e 7, degli artt. 6, 7 e 18, commi 3 e 5, nonché dell'art. 20 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 118 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

20) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, dell'art. 8, comma 4, dell'art. 9, comma 3, dell'art. 10, comma 4, dell'art. 12, commi 4 e 5, dell'art. 17, commi 3 e 4, dell'art. 19, commi 2, 3 e 5, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 117, sesto comma, della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2 e 3, e degli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 119 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

22) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevata, in relazione all'art. 117, nono comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 19 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, sollevate, in relazione all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA