

**De albo facit nigrum... Note a margine del d.l. n. 24/2003  
e sulle funzioni consultive di Consiglio di Stato e Conferenza Stato-regioni.**

di Andrea Patroni Griffi

\*(20 giugno 2003)

Il decreto legge 18 febbraio 2003 n. 24, che reca "disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo", convertito nella legge 17 aprile 2003 n. 82, rappresenta una vicenda invero singolare, che riguarda il concreto esercizio della potestà legislativa ripartita tra Stato e regioni in materia di promozione e organizzazione di attività culturali. La questione, peraltro, coinvolge diversi organi (Governo, Consiglio di Stato, Conferenza Stato-Regioni) e competenze, normative e non (decretazione legislativa d'urgenza, decretazione di un singolo ministro di incerta natura, legislazione regionale).

La storia è stata bene commentata da Giovanni Di Cosimo in questo *Forum*. Il Governo stabilisce con il citato decreto legge che, in assenza dei principi fondamentali della materia ex articolo 117 della Costituzione, sarà il singolo Ministro con decreto, nel silenzio del legislatore, ad individuare i criteri di erogazione dei contributi, precisando, peraltro, la natura non regolamentare dei decreti ministeriali in questione: "In attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo, previsti dalla legge 30 aprile 1985, n. 163, e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo sono stabiliti annualmente con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali *non aventi natura regolamentare*".

I "casi straordinari di necessità e di urgenza" alla base del decreto in questione sembrano trarre fondamento più che nell'esigenza di finanziamento di attività culturali, nel fatto che il Consiglio di Stato aveva già espresso parere negativo ad uno schema di regolamento governativo avente analogo contenuto del decreto legge (Cons. Stato, sez. norm., par. 20 dicembre 2002 n. 3608/02). Il Parlamento, dal suo canto, non ha avuto alcuna difficoltà a convertire il decreto con emendamenti che, peraltro, pongono ulteriori problemi.

Ora, in ogni materia "altra", rispetto a quelle di competenza esclusiva del legislatore statale, il nuovo testo costituzionale, come noto, sancisce che la potestà regolamentare spetti alle regioni (anche per tale via la potestà regolamentare mostra oggi il suo valore strategico non solo in tema di forma di governo, ma anche di forma di Stato). Tale riparto non può essere derogato da un regolamento governativo, che Palazzo Spada si mostra pronto a censurare in punto di legittimità, avendo anche in passato negato che ci possa essere una normativa di rango secondario cedevole nelle materie di potestà concorrente, né può essere violato, a meno di consentire "rotture" al riparto costituzionale delle competenze, da un decreto-legge, che, però, sfugge alla verifica preventiva di legittimità del Consiglio di Stato.

E così, volendo proseguire in un'interpretazione che non appare affatto maliziosa dei fatti, si spiega anche il singolare riferirsi nell'articolato a decreti del ministro "non aventi natura regolamentare", ovvero sia a decreti sottratti, per tale via, al parere obbligatorio di Palazzo Spada. In tal senso, si ha una singolare applicazione del principio "*lex de albo facit nigrum*", rimettendosi alla fonte primaria una determinazione *contra Constitutionem*.

Questa vicenda, forse "piccola", è altamente significativa, da un lato, delle reali volontà politiche di Governo e Parlamento nella legislatura in corso in tema di federalismo e, dall'altro, delle diverse logiche sottostanti a certe posizioni istituzionali.

Sotto tale ultimo aspetto, appare forse paradossale la posizione della Conferenza Stato-regioni, espressa nel parere 27 febbraio 2003 n. 1636. Si censura la vicenda, ma non viene dato parere negativo, "a condizione che sia prevista l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in ordine al testo del decreto ministeriale... e che sia immediatamente aperto il tavolo per la definizione dei contenuti della legge di principi fondamentali in tema di spettacolo". Condizioni nel rispetto delle quali, di certo, non si superano alcuna delle possibili linee di illegittimità segnalate. La Conferenza, dunque, ritiene di dovere - e di potere - operare quale sede di "concertazione politica", ove cade in secondo piano ogni possibile vizio di legittimità, persino quando questo investa il profilo costituzionale delle attribuzioni.

Certo, la portata, e le relative estrinsecazioni, della funzione consultiva mutano a seconda dell'organo che la esercita.

Il parere del Consiglio di Stato è sempre, per sua natura, atto di garanzia di legalità e giustizia nell'amministrazione, è "giurisprudenza consultiva", ove si verifica, in via preventiva, ma funzionalmente connessa al successivo sindacato giurisdizionale, la legittimità dell'atto. Ed è per questo una garanzia di tipo procedimentale a tutela dei cittadini e di tutti gli attori dell'ordinamento giuridico. La Conferenza, invece, è sede istituzionale di realizzazione di un "metodo cooperativo" nei rapporti tra Stato e regioni, la cui preoccupazione prima è la contrattazione politica delle condizioni. Sennonché una sede, per quanto autorevole di concertazione, non dovrebbe potersi spingere sino al punto di avallare scelte, che non sono consentite dalla Costituzione agli organi costituzionali (neppure qualora fosse stata istituita una *Regionalkammer*) e, tanto meno, possono essere consentite ad un organo, privo di tale natura, quale la Conferenza stessa.

Non può non auspicarsi che della vicenda possa essere in qualche modo investita la Corte costituzionale. Il Consiglio di Stato, infatti, non è riuscito ad opporre valida resistenza, pur mostrandosi consapevole delle profonde innovazioni, apportate con la riforma del titolo V della Costituzione, al sistema delle autonomie territoriali e confermando di sapere svolgere il compito costituzionale "di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione", in maniera "neutrale", quale organo ausiliario non solo del Governo centrale, ma dell'intera Repubblica anche nelle sue articolazioni territoriali.

La partecipazione in sede consultiva del Consiglio di Stato, a differenza di organi quale la Conferenza Stato-regioni, al processo decisionale politico non implica che l'attività di consulenza normativa dal piano della legittimità si sposti su quello della politica e delle relative "logiche". E la dimostrazione di ciò è proprio in quel parere negativo di Palazzo Spada, che diventa "parere non negativo" dinanzi alla Conferenza.

\* p.a. di Istituzioni di diritto pubblico, Seconda Università di Napoli, e-mail: [andrea.patronigriffi@unina2.it](mailto:andrea.patronigriffi@unina2.it)