

Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte.

di Gianmario Demuro
(18-5-2006)

(in corso di pubblicazione in "*le Regioni*", 2006)

SOMMARIO. 1. Premessa. 2. La ricostruzione nasce dalla confutazione della tesi principale delle ricorrenti e del resistente. 3. La soluzione additiva. 4. Il seguito anticipato ma...ancora da venire

1. Con la decisione che si commenta la Corte costituzionale applica il principio di leale collaborazione e, in particolare, si serve dello strumento dell'intesa per trovare una soluzione alle complesse articolazioni multilivello della materia cinematografica. Materia questa talmente articolata da necessitare una sentenza, minuziosamente, additiva di tutte le "regole" considerate dalla Corte necessarie per rendere costituzionalmente coerente un sistema che lo Stato, con il decreto legislativo impugnato, aveva del tutto ricollocato al centro.

La sentenza assume un particolare interesse, inoltre, per il complesso, ed ancora non definito, seguito legislativo che ha visto l'emanazione di un decreto legge, poi non convertito, e di una successiva legge di sanatoria che ha fatto salvi "gli atti e i provvedimenti adottati", nonché gli effetti prodotti e i diritti maturati e i rapporti giuridici sorti sulla base del citato decreto legge.

2. Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana impugnano 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) invocando la pretesa violazione dei seguenti parametri costituzionali: artt. 3, 76, 117, commi 3° e 4°, 6°, 9°, 118, 119.

Il dedalo delle competenze viene ricostruito dai giudici costituzionali partendo dalla confutazione della tesi principale delle regioni ricorrenti: l'attività cinematografica è materia di competenza residuale regionale.

In tale prospettiva il primo profilo che la Corte deve affrontare è quello di chiarire a quali ambiti materiali, fra quelli contemplati nel Titolo V della Costituzione, siano da ricondurre, in via generale, le disposizioni del decreto legislativo oggetto del giudizio, senza che ciò valga ad escludere che "singole norme trovino la loro legittimazione costituzionale in diversi e specifici ambiti di competenza".

Da questo pilastro ermeneutico si snoda la costruzione concettuale di regolazione additiva della decisione. Come spesso accade la *pars contruens* nasce da una tesi confutata e si radica nel consolidamento di una precedente giurisprudenza.

"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. Da ciò deriva, *per tabulas*, che la competenza non può ritenersi residuale da parte delle Regioni e le singole materie invocate alla competenza ('cinematografia', 'spettacolo', 'industria', 'commercio') non sono, così, 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)".

Nella costruzione dello scenario concettuale la Corte utilizza anche materiali *altri*. In particolare, il documento del 26 novembre 2003 della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dove si afferma più volte che il cinema è «da sempre stato considerato come ricompreso nella materia 'spettacolo', oggi di competenza legislativa concorrente delle Regioni».

Sempre dalla confutazione di altre argomentazioni nasce la ricostruzione corretta.

L'Avvocatura aveva, infatti, sostenuto la tesi, giudicata assolutamente infondata, secondo la quale si sarebbe dovuto riconoscere alle Regioni soltanto "una competenza relativa a quelle attività culturali di mero interesse regionale" e che, di conseguenza, solo nell'ipotesi in cui la materia dello spettacolo assumesse le caratteristiche regionali e locali, le Regioni in relazione al loro livello di rappresentatività degli interessi pubblici potrebbero esercitare la propria potestà normativa.

A sostegno di questa tesi, l'Avvocatura generale porta una ricostruzione dell'interesse nazionale come criterio che continuerebbe ad essere operante in tutte quelle materie che rivelano un'esigenza di trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale, imponendo, ai sensi dell'art. 5 della Costituzione, un sacrificio alla territorializzazione degli interessi.

Anche in questo caso è un precedente ad aiutare i giudici costituzionali: la sentenza 303 del 2003 laddove è chiaramente scritto che "l'equazione elementare interesse nazionale=competenza statale...è divenuta priva di qualsiasi valore deontico e che l'interesse nazionale non costituisce più un limite né di legittimità, né di merito per la competenza legislativa regionale"[1].

La Corte, infine, disattiva le argomentazioni dell'Avvocatura generale, volte a valorizzare l'art. 117, 2° comma, lett. m, Cost., che legittima la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Le argomentazioni erariali sono presto confutate con altro richiamo a *precedenti vincolanti* (n. 120/2005; n. 423/2004; n. 282/2002) nei quali può leggersi che "il titolo di legittimazione legislativa può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni dove la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione e non come nel caso di specie per avocare a se interi settori materiali".

Non è, dunque, sufficiente indicare che le attività cinematografiche entrano in gioco in una serie di diritti costituzionalmente garantiti, è necessario individuare puntualmente quali sono i livelli specifici di prestazione da garantire in tema di spettacoli cinematografici il cui soddisfacimento, appunto, è da imporre con la disciplina legislativa in questione.

La materia sulla quale giudicare è così circoscritta dalle radici giurisprudenziali e non può che essere quella "ripartita e concorrente", i giudici costituzionali possono passare alla valutazione della legittimità[2].

3. La strategia argomentativa della Corte parte dalla constatazione che il legislatore delegato ha dato seguito al primo dei criteri direttivi della delega che avrebbe dovuto comportare "l'adeguamento agli artt. 117 e 118" della Costituzione in materia cinematografica, in maniera del tutto opposta alle premesse. La soluzione adottata dal Governo in una materia a competenza ripartita non avrebbe potuto prevedere sul piano legislativo, una insufficiente distinzione tra norme di principio e di dettaglio; né su quello amministrativo avrebbe potuto prevedere un modello di gestione interamente "fondato su poteri ministeriali, con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali".

In un contesto in cui la reciproca trama di interessi territoriali necessita di una legislazione di scenario, nazionale, e di contesto, regionale, la soluzione appare necessitata: ammessa e giustificata la necessità per il legislatore statale di agire con una normativa di principio, anche avocando a se parte della disciplina delle attività cinematografiche, ciò che non è disciplinato nel decreto delegato è proprio il ruolo del livello regionale.

La Corte, nel muoversi lungo le linee tracciate dalla sent. 30 del 2005 laddove si enuncia il criterio generale secondo cui "*l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la ratio dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma*", si pone pragmaticamente nell'ottica di ricondurre al medesimo fine "leggi o articoli che contengono norme dirette ad obiettivi differenti"[3].

La necessità di mantenere un livello di regolazione statale in materia era già stata segnalata - ribadisce la Corte - nella sentenza 255 del 2004, secondo cui "*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*".

Una volta specificato che la competenza legislativa è ripartita ma che "esistono forti e sicuri elementi che esigono una gestione unitaria a livello nazionale" i poteri normativi e programmatori, che caratterizzeranno il nuovo sistema di

sostegno e agevolazione delle attività cinematografiche, vengono, articolo per articolo, ricondotti ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra gli organi statali e la Conferenza permanente per i rapporti Stato, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

In particolare, la Corte intervenendo su ogni singola disposizione distingue tra due tipologie di atti da adottare "previa intesa".

Laddove la Corte ritenga che dal contesto normativo emerga la necessità di valutare e ponderare interessi territorialmente rilevanti (ad es. il nuovo sistema di sostegno e agevolazione delle attività cinematografiche) è "indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni". Si tratta di strumenti di programmazione delle risorse finanziarie interamente affidate a decreti ministeriali. L'intervento di riequilibrio raggiunto tramite intesa permette così alle "Regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche". L'illegittimità scatta dall'assenza della "previa intesa" nell'adozione degli atti.

In altri casi, invece, "caratterizzati dalla natura prevalentemente tecnica del potere normativo" o dall'esercizio di un potere di nomina particolarmente delicato, la Corte ha previsto un coinvolgimento della Conferenza Stato/Regioni che si limita all'espressione di un parere obbligatorio; in queste ipotesi appare necessario e sufficiente che gli atti vengano adottati con il semplice parere della Conferenza. L'illegittimità scatta dall'assenza dell'adozione degli atti senza aver sentito la Conferenza[4].

L'intesa, quale accordo tra il soggetto cui un atto può essere giuridicamente imputato e quello che partecipa alla determinazione del suo contenuto, diventa così il principale strumento di cooperazione atto a soddisfare l'esigenze di unitarietà previste in Costituzione.

Anche in questo caso la Corte parte da quanto già deciso. Nella sent. 6/2004 infatti vengono individuate due tipologie di intese: le intese cd. forti, equiparabili ad un vero e proprio accordo, ossia ad una paritaria co-decisione in merito al contenuto dell'atto da realizzare e le intese cd. deboli, equiparabili invece ad un mero parere.

In sintesi, quando gli interventi statali si intrecciano con le competenze regionali, si devono garantire forme di collaborazione. Il livello e gli strumenti di queste collaborazioni possono variare in base agli interessi coinvolti e all'intensità delle esigenze unitarie da soddisfare.

Come è stato recentemente rilevato[5], la considerazione delle "esigenze unitarie" che richiedono interventi "non frazionabili" interrompe la "concorrenza" tra i due legislatori e consente allo Stato di porre norme prevalenti, anche laddove non siano dotate dei caratteri propri del principio. Ciò è indiscutibile laddove lo Stato possa vantare un titolo di competenza esclusiva: ma anche negli altri casi la possibilità si prospetta con il ben noto meccanismo della "chiamata in sussidiarietà". Vi è però una differenza fondamentale, perché lo Stato può "chiamare in sussidiarietà" funzioni e compiti strettamente attinenti alle esigenze di coordinamento di competenze che restano assegnate alle Regioni: si applica perciò in questo caso uno scrutinio assai più severo di quello che vale in riferimento a materie di potestà esclusiva dello Stato. Peraltro, "nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze - afferma la sent. 308/2003, in materia di radiocomunicazioni - vale il principio detto della 'leale cooperazione', suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione". "Forme" e "intensità" con cui il principio deve essere applicato dipendono in massima parte dal titolo che lo Stato può vantare per giustificare il suo intervento e dell'equilibrio che deve realizzarsi con le competenze regionali.

Apparentemente tutto sembra composto. Resta tuttavia da segnalare che la ri-costruzione di una leale collaborazione per il tramite di sentenze additive se, a prima vista, può sembrare coerente con il modello del regionalismo cooperativo lascia seri vuoti di normativa di dettaglio per dare attuazione e seguito alla decisione costituzionale. In assenza di una legislazione chiara infatti il rischio è quello di considerare conclusa l'attuazione del principio costituzionale con il semplice obbligo della "previa intesa" o del "sentita la Conferenza" senza dare qualità normativa o consultiva alle intese raggiunte in Conferenza. Se i principi integrati e valorizzati dalla giurisprudenza non vengono progressivamente affiancati da una normativa di risulta la "addizione" della Corte può rimanere del tutto disattesa. Con l'effetto paradossale di costruire un'argomentazione giuridica di tipo finalistico e non riuscire a raggiungere il fine[6].

Nel caso di specie quanto sostenuto appare evidente dalla normativa che è stata emanata a seguito della sentenza.

4. Le reazioni sul piano legislativo alla decisione in commento sono state: il decreto legge n. 164 del 2005, la legge n. 239 del 2005 e, per un unico punto del dispositivo, l' art. 5 *bis* della legge n. 27 del 2006.

Il decreto legge citato nella parte motiva si poneva la finalità di "assicurare piena efficacia al sistema di sostegno pubblico alle attività cinematografiche in conformità a quanto previsto dalla sentenza della Corte" e l'art. 1 disponeva, in tal senso, l'adozione dei decreti ministeriali in tutte le disposizioni in cui è intervenuta la Corte in modalità additiva.

Il decreto legge citato non è stato, tuttavia, convertito e, per evitare che la disciplina fosse interamente travolta, è stato necessario emanare, per una parte della disposizione, una legge di sanatoria (n. 239/05) che all'articolo 1 dispone che "*restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati, e sono fatti salvi gli effetti prodottisi, i diritti maturati ed i rapporti giuridici sorti sulla base dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 17 agosto 2005, n. 164*"[7].

Per questa parte della sentenza non risultano sviluppi ulteriori e dobbiamo ritenere che le finalità additive si siano infrante sull'incapacità di darvi attuazione.

Infine, è intervenuto l'art. 5 bis della L. 27/06. La legge *de qua* non è altro che il veicolo normativo nella quale viene inserita la disposizione che da attuazione ad una delle regole aggiunte dalla Corte. Nel caso di specie la Corte aveva previsto che (punto 4 del dispositivo) la scelta ministeriale dei membri delle sottocommissioni dovesse avvenire "sentita" la Conferenza. La soluzione normativa interviene in modalità ortopedica sull'art. 8, comma 3, sostituendo le parole "*scelti dal Ministro*", con le parole "*scelti per due terzi dal Ministro e per un terzo dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*".

Il regionalismo cooperativo ha sicuramente bisogno di scelte più nette e non soltanto di decisioni additive che, troppo spesso, sono lasciate senza seguito ad aggiungere "incertezza" al regionalismo italiano[8].

[1] Sull'interesse nazionale dopo la riforma si v., tra i molti, R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista* 2001, p. 1213 ss.; A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni cost.* 2001, p. 345 s.; G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, p. 1251; C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.* 2001, V, cc. 194 ss.; G. Caia, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in *www.federalismi.it*, 2003.

Sulla sentenza 303/03 si v. le note di A. Morrone, Q. Camerlengo, E. d'Arpe, A. Ruggeri, F. Cintioli, S. Bartole, A. D'Atena, A. Anzon, L. Violini, A. Moscarini, tutte in *www.forumcostituzionale.it*.

[2] Sulla necessità di individuare con esattezza la materia e sulla correttezza delle tecniche argomentative cfr. R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, relazione al Convegno di Milano *Le prospettive della legislazione regionale*, 26 e 27 gennaio 2006, in *www.forumcostituzionale.it*.

[3] Così R. Bin, *I criteri di individuazione*, cit.

[4] In materia cfr. I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso*, in questa *Rivista* 2000, p. 853 ss.; F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in questa *Rivista* 2000, p. 473 ss.; I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in questa *Rivista* 2003, p. 195 ss.

[5] Da R. Bin, "*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*". *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, p. 308 ss.

[6] In argomento si v. R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, cit.; M. Betzu, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2005, 896.

[7] Il testo era il seguente "i decreti ministeriali e gli altri atti di cui all'articolo 27, comma 8-bis, del decreto legislativo n.

28 del 2004, e successive modificazioni, già adottati alla data del 28 luglio 2005, sono trasmessi nel termine di trenta giorni, ai fini della validità degli atti adottati e dei procedimenti pendenti alla stessa data in base ai medesimi, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano per le intese ed i pareri richiesti dal medesimo comma 8-bis".

[8] Si v. N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; M. BETZU, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005*, cit., p. 907 s., che rileva il carattere problematico del rapporto tra la giurisprudenza della Corte in tema di riparto delle competenze e "la necessità ordinamentale di individuare, per astrazione, massime di condotta che guidino il legislatore futuro".

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali