

Il nuovo riparto di competenze Stato - Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza

Nota a margine delle sentenze nn. 255 e 256 del 2004, Corte costituzionale

di Michele Belletti *

1 - Poteva essere oramai data per scontata la piana definizione delle problematiche di ordine intertemporale determinate dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e dunque dalla sovrapposizione - *rectius* sostituzione - del nuovo riparto di competenze Stato - Regioni al previgente impianto costituzionale, mediante la prevalenza del tradizionale principio di continuità sulla più drastica scelta dell'incostituzionalità, quando con le pronunce che qui si annotano i termini del dibattito paiono registrare una sensibile innovazione.

In dette due evenienze, la Consulta è chiamata a precisare e meglio definire in concreto la portata della continuità ordinamentale. Ci si avvede ora che, se il principio di continuità aveva svolto egregiamente il suo compito al tempo dell'attuazione del sistema regionale, così come contemplato dalla sentenza n. 13 del 1974, pur avendo già in quell'occasione conosciuto alcune deroghe, nel senso dell'incostituzionalità di quelle leggi che non incidevano su materie la cui competenza era transitata dallo Stato alle Regioni, ma riguardavano lo stesso modo di essere di queste (cfr. sentenze n. 39 del 1971 e n. 40 del 1972), si mostra oggi non più in grado di fornire adeguate soluzioni ad un più radicale stravolgimento del regime delle competenze, assumendo talvolta, come nel caso di specie, le forme della sostanziale ultrattività.

Più propriamente, anticipando ora aspetti sui quali si avrà modo di tornare più approfonditamente, sul piano formale la Corte rimane ancorata al dogma della continuità e dunque alla progressiva sostituibilità dell'impianto normativo prodotto dallo Stato ad opera delle Regioni, laddove naturalmente si sia prodotto il citato spostamento di competenze. Sul piano sostanziale è indubbio tuttavia che le pratiche conseguenze delle decisioni in commento vanno ben oltre una pura e semplice continuità, dando luogo invero ad un'autentica ultrattività del previgente riparto competenziale, nelle forme non solo della permanente vigenza del precedente impianto normativo - il che sarebbe coerente con la continuità ordinamentale - ma addirittura nella possibilità per quest'ultimo di continuare a fondare e legittimare competenze amministrative, se non addirittura sostanzialmente regolamentari, regolamentari *tout court* o normative primarie, in "dissonanza" con il nuovo riparto di competenze.

E' noto infatti come con la riaffermazione del principio di continuità a partire dalle pronunce 383, 376 e 422 del 2002 la Consulta avesse chiarito che le Regioni non dovevano impugnare le leggi statali *ante* riforma oramai non più conformi al nuovo impianto costituzionale, potendo invero immediatamente sostituire proprie leggi al citato quadro normativo mediante il semplice esercizio delle nuove competenze costituzionalmente conferite. Questa soluzione, ampiamente condivisa e condivisibile, non determinava alcun problema per tutta quella legislazione di disciplina sostanziale dei più disparati settori, dovendo tuttavia essere meglio precisata e circoscritta con riferimento alle leggi statali che fondavano competenze regolamentari od amministrative in settori successivamente transitati nella disponibilità delle Regioni, in ragione del conseguente passaggio delle medesime competenze normative secondarie.

Schematizzando al massimo, la soluzione fatta propria dalla Consulta in occasione della sentenza n. 376 del 2002, sempre nel solco della continuità, era la seguente: restava in piedi l'intero impianto normativo sia primario che secondario, sia legittimante che legittimato, ma a far data dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 l'impianto legittimante non poteva più costituire il fondamento per l'esercizio di nuove competenze regolamentari od amministrative in contrasto con il nuovo riparto di competenze, con la precisazione che qualora sulla base delle previgenti fonti legittimanti fossero stati adottati nuovi atti non conformi all'intervenuto quadro costituzionale, non sarebbero mancati alla Regione gli strumenti per impugnare gli atti adottati nell'esercizio di quelle competenze (impugnativa di fronte al giudice amministrativo) ed in quella sede denunciare eventualmente l'oramai non più sostenibile contrasto dell'impianto legittimante con il nuovo riparto di competenze costituzionalmente definito (questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale).

Nonostante l'apparente ultrattività in quel caso delle fonti legittimate anche dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, posto che gli atti adottati in base al fondamento legislativo prima della riforma rimangono in vigore fino all'intervento di fonti regolamentari od amministrative regionali, è da convenire invero che la citata soluzione garantisce l'operatività del

principio di continuità ad ogni livello, primario, secondario ed amministrativo, consentendo la piena sostituibilità delle fonti divenute competenti alle previgenti, evitando contestualmente la creazione di pericolose lacune normative, conseguenti evidentemente all'opzione per l'incostituzionalità, con la conseguenza - forse scontata - dell'impossibilità per le fonti legittimanti di continuare a giustificare l'adozione di atti non più conformi al nuovo riparto competenziale.

Sul quadro fino ad ora rapidamente tratteggiato, le due pronunce qui in commento hanno inciso in senso sostanzialmente modificativo, se pur formalmente tenendo fermo il canone della continuità, legittimando tuttavia una soluzione dichiaratamente temporanea ed eccezionale, dettata inoltre dall'esigenza di salvaguardare taluni primari valori costituzionali, consentendo dunque a fonti legittimanti di continuare a fondare competenze non più conformi all'intervenuto impianto costituzionale.

La Consulta dunque, garantendo la - seppur temporanea - sostanziale ultrattività di un intero complesso normativo ed amministrativo, in apparente contraddizione con i principi fino ad allora affermati, introduce un elemento di flessibilità del sistema, che, se da un lato potrebbe sembrare privo di un forte sostrato giustificativo, dall'altro lato mostra chiaramente come la Corte, dando prova di indubbio realismo, sia chiamata in una complessa fase di transizione del regime competenziale non solo a parametrare le decisioni al caso concreto, ma anche e soprattutto a ricercare i citati fattori di flessibilità, che se comportano deroghe momentanee o circoscritte al sistema delle competenze, valgono primariamente a garantire la salvaguardia di inderogabili valori costituzionali, che altrimenti subirebbero un sostanziale svuotamento.

Lo schema propugnato dalla Consulta non può pertanto che essere accolto positivamente, pur muovendosi alla ricerca della sottostante ricostruzione che a livello di fonti del diritto ha consentito al legislatore di preconstituire ed alla Consulta di garantire la citata ultrattività di un intero impianto normativo ed amministrativo.

2 - Con specifico riguardo alle pronunce in commento, in occasione della sentenza n. 255 del 2004 la Corte era chiamata a pronunciarsi in sede di giudizio di legittimità costituzionale sul decreto legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante *Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*, convertito in legge 17 aprile 2003, n. 82, nella parte in cui nel disciplinare 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 di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (*Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo*) ne affidava la determinazione a "decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare".

Ne consegue che, con riferimento al medesimo impianto normativo, con sentenza n. 256 del 2004, la Consulta deve successivamente pronunciarsi, definendo questa volta un conflitto intersoggettivo, su due decreti del Ministro per i beni e le attività culturali adottati in attuazione della citata legge 30 aprile 1985, 163, recante *Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo*.

Il quadro che dunque si concretizza di fronte alla Corte costituzionale nelle citate occasioni è caratterizzato dall'esistenza di una legge - la n. 163 del 1985 - adottata antecedentemente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione che, nel prevedere il c.d. "Fondo unico per lo spettacolo", rinvia per la determinazione dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi ad altre fonti primarie e secondarie, nonché ad atti amministrativi, fondando così e legittimando l'esercizio dei relativi poteri normativi ed amministrativi.

Certo è che se la materia oggetto della detta normazione fosse rimasta nella pertinenza esclusiva del legislatore statale non si sarebbe posto alcun problema non solo in ordine alla naturale permanente vigenza della legge in questione, ma finanche in ordine alla permanente configurabilità di un esercizio nel detto ambito di una competenza normativa primaria, ex art. 117, 2° comma Cost., secondaria, ex art. 117, 6° comma Cost. ed amministrativa, ex art. 118 Cost..

Nel caso di specie tuttavia, pur escludendo la Consulta che l'attività di sostegno agli spettacoli sia riconducibile alla competenza residuale regionale (*"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, (...), che tale settore sarebbe stato affidato alla esclusiva responsabilità delle Regioni"* - Punto n. 2 del *Considerato in diritto*, sent. 255), rileva poi che nella *"promozione e organizzazione di attività culturali"*, di pertinenza concorrente, sono certo ricomprese le citate azioni di sostegno degli spettacoli. Il che escluderebbe l'esperibilità da parte dello Stato di nuove competenze di ordine normativo primario che non siano limitate alla posizione dei principi fondamentali, ma soprattutto precluderebbe in radice l'esercizio di competenze normative secondarie od amministrative.

3 - Sul piano dell'astratta tipizzazione delle pronunce costituzionali, può forse la sentenza n. 255 essere ricondotta ad

una sorta di "anomala" sentenza "monito-rimprovero". Dove evidentemente, accanto al monito rivolto al legislatore futuro, vi si trova un autentico "rimprovero" indirizzato al legislatore passato, nello specifico al legislatore di riforma costituzionale. Vero è che già nel monito al legislatore futuro è implicitamente insito un sostanziale rimprovero a quello passato, che, o non si è attivato, o ha prodotto una normativa potenzialmente in contrasto con il dettato costituzionale. La peculiarità del caso di specie è data invero dal fatto che accanto al citato "rimprovero" implicito se ne rinviene uno esplicito e rivolto al legislatore di riforma per non aver contemplato la soluzione per ipotesi quali quelle all'esame della Corte.

La Consulta rileva infatti che *"in un settore del genere si sconta in modo particolare la difficoltà derivante dalla mancanza nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...), 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"*. Si badi bene però che, nonostante l'apparente portata generale delle citate considerazioni, non pare dubitabile che la Corte abbia inteso circoscriverle al solo settore al suo esame od ad ipotesi analoghe, considerato soprattutto che mai fino a quel momento aveva lamentato la mancanza di disposizioni transitorie - pur denunciata da parte della dottrina - in ragione del soddisfacente impiego del principio di continuità, assumendone dunque implicitamente la stessa superfluità nel contesto delineato di armonica e progressiva sostituzione di "ordinamenti". Si legge infatti a questo riguardo che il problema si pone *"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"* - Punto n. 3 del *Considerato in diritto*, sent. 255.

E' questo dunque un settore nel quale la competenza regionale rimane bloccata fino a che non sia intervenuto il legislatore statale nel trasformare ed adeguare la legislazione vigente, un settore dunque per il quale non può valere la normale opera di deduzione dei principi fondamentali, con riguardo al quale non potrebbero dunque nemmeno essere adottati decreti ricognitivi dei principi preesistenti, in ragione della necessità di introdurre di nuovi e della conseguente impossibilità per le Regioni di sostituire proprie leggi al detto quadro normativo.

E' di altrettanta evidenza che al citato vuoto normativo è ora chiamata a supplire, con una indubbia dose di pragmaticità, la Corte costituzionale, nell'opera non certo semplice di mantenere un accettabile equilibrio tra salvaguardia del riparto di competenze Stato - Regioni e garanzia di primari valori costituzionali.

In tale contesto non può così operare il principio di continuità nella sua veste tradizionale, ma non può certo nemmeno valere - *a fortiori* - la soluzione dell'incostituzionalità della legislazione previgente, in ragione del vuoto normativo che verrebbe a crearsi con riguardo ad un settore nel quale, come detto, incidono valori costituzionalmente rilevanti. Di qui il monito che la Corte rivolge al legislatore: *"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"*. V'è di più - e qui la pronuncia assume le sembianze di una adittiva di principio - *"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"* - Punto n. 3 del *Considerato in diritto*, sent. 255.

Non può certo passare inosservato che il detto monito è preceduto dal riconoscimento di significative potenzialità di intervento da parte delle Regioni nel settore della valorizzazione dei beni culturali e promozione delle attività culturali, a seguito dell'intervenuta riforma costituzionale. Il che lascia presumere che in condizioni normali la Corte non avrebbe esitato a riconoscere gli spazi dell'intervento normativo regionale. E' da rilevare inoltre che il riconoscimento delle citate potenzialità si pone del resto sulla scia dell'orientamento inaugurato con la pronuncia n. 94 del 2003, quando la Consulta ha salvato una legge della Regione Lazio tesa alla valorizzazione dei c.d. "locali storici".

Tuttavia, in attesa dell'auspicato intervento normativo, la Consulta deve giocoforza salvare l'impianto sottoposto al suo giudizio, così come del resto avviene in occasione di tutte le pronunce a contenuto monitorio.

4 - La Corte precisa dunque che nel nuovo riparto di competenze, l'art. 117, comma terzo, Cost. riconduce alla pertinenza concorrente la *"promozione ed organizzazione di attività culturali"* *"senza esclusione alcuna"*. Le dette *"attività culturali"* riguardano *"tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa*

essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo". Ancora, "questo riparto di materie evidentemente accresce molto le responsabilità delle Regioni (...); con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura", in un contesto che "non a caso" la Costituzione ha inserito all'interno dei "principi fondamentali", con un significativo richiamo all'art. 9, così da coinvolgere i legislatori regionali nella stessa attività di svolgimento e concreta conformazione dei valori costituzionali ivi cristallizzati.

A queste aperture segue tuttavia il richiamo - formale - al principio di continuità, posto che, vero è che "il sostegno finanziario degli spettacoli è oramai riconducibile ad una materia" di pertinenza concorrente, "ciò però non significa l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia, anzitutto in conseguenza del principio della continuità dell'ordinamento". A ciò aggiungasi che "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".

Volendo però spostare l'attenzione dal piano delle affermazioni formali a quello della verifica in concreto dei dati effettuali e sostanziali, ci si avvede che, come sopra anticipato, più che di continuità nel caso di specie si tratta di autentica ultrattività. Resta dunque in vigore la legge n. 163 del 1985, che in ossequio alla continuità ordinamentale non può essere dichiarata incostituzionale, ma, data la peculiarità della materia non può nemmeno essere sostituita dagli interventi regionali - e già la continuità mostra qui un primo cedimento. Detta legge inoltre non si limita ad esplicitare la sua efficacia, ma continua a fondare e giustificare l'esercizio da parte statale di competenze regolamentari ed amministrative per mezzo delle quali viene concretizzata la scelta legislativa - nella forma della determinazione dei criteri per l'assegnazione delle quote del Fondo. Attività regolamentare ed amministrativa che dunque già nel momento in cui viene posta in essere si pone in "dissonanza" con il nuovo impianto costituzionale, ancorché conforme alla norma legittimante; il che ancora una volta non è certo riconducibile al principio di continuità, in ragione del quale è garantita soltanto la permanente vigenza di fonti od atti non più conformi all'intervenuto riparto di competenze, purché adottati sotto la vigenza del previgente parametro costituzionale. Per finire si ha inoltre una fonte primaria - d.l. n. 24 del 2003 - adottata in attuazione della legge citata che, a sua volta, fonda ulteriori competenze regolamentari ed amministrative. E' evidente come una fonte del genere sarebbe non solo in "dissonanza", ma in radicale contrasto con il testo costituzionale e come conseguentemente l'unica ragione atta a giustificare la legittimità debba essere ricercata nella dichiarata temporaneità ed eccezionalità della stessa.

5 - E' di tutta evidenza infatti che con tutta la buona volontà del caso, la sola continuità ordinamentale non può certo osare tanto, trattandosi invero di autentica ultrattività, se pure giustificata dall'eccezionalità della situazione all'esame della Corte. Eccezionalità evidenziata dalla Consulta nel passaggio conclusivo della pronuncia n. 255, laddove è precisato che "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 giustificato in futuro".

A ben riflettere, in considerazione della "eccezionale situazione", della "necessità di continuare a dare attuazione" al sistema che contempla la "erogazione annuale di contributi alle attività dello spettacolo", in "una situazione di impellenti necessità finanziarie" per i destinatari dei contributi, con riguardo alla quale "può trovare giustificazione la (...) temporanea applicazione" di una legge e della disposizione impugnata, "che non a caso appare esplicitamente temporanea", alla luce inoltre della tipologia di fonte adottata - decreto legge - può forse sorgere l'interrogativo se questo sia o meno uno di quei casi, fino ad ora solo teorizzati in dottrina, di necessità ed urgenza in ambiti di pertinenza regionale. Una di quelle evenienze nelle quali, stante la difficile configurabilità di atti d'urgenza a livello regionale, stante inoltre, nel caso di specie, la stessa impossibilità per le Regioni di intervenire in mancanza dei principi statali, sarebbe consentito un intervento d'urgenza statale, giustificato dall'eccezionalità della situazione, dalla necessità ed urgenza dell'intervento, nonché dalla provvisorietà della disciplina, tale da consentire addirittura una momentanea deroga al riparto di competenze costituzionalmente definito.

Tale lettura parrebbe infatti trovare - se pur implicita - conferma nelle battute conclusive della Consulta, dove, dopo aver rilevato che la normativa impugnata è stata dichiaratamente 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", sottolinea che quantomeno "le disposizioni della legge n. 163 del 1985 hanno iniziato ad essere modificate in conseguenza della trasformazione costituzionale intervenuta, (...) attraverso l'esplicito riconoscimento della provvisorietà di questa disciplina".

Ragionando tuttavia per linee astratte, in considerazione del fatto che, se pur con un'efficacia temporalmente

circoscritta, viene in questo caso ad essere derogato il riparto di competenze Stato - Regioni, una volta che il decreto legge abbia esaurito la propria efficacia, una volta che siano stati dunque adottati gli atti dallo stesso previsti, basterebbe una semplice legge di sanatoria degli effetti nel contempo prodotti, così da garantire il fondamento giustificativo delle elargizioni dei contributi, e non già la conversione in legge del decreto, che proietta potenzialmente nel futuro l'impianto normativo di cui si è dato conto, con il rischio di pericolose cristallizzazioni e riproposizioni degli effetti.

6 - Problematica quest'ultima emersa e definita più chiaramente in occasione della sentenza n. 256, ove tuttavia, assai più agevole risultava la concreta risoluzione della questione portata a giudizio della Consulta. In quella circostanza non si trattava infatti di giudicare sulla sopravvenienza di una fonte primaria, bensì sugli effetti da quella prodotti. Dalle conclusioni della citata pronuncia pare infatti desumersi, conformemente a quanto prima evidenziato, che gli effetti prodotti dal detto impianto normativo, ancorché oramai immodificabili, siano comunque circoscritti al momento contingente, alla necessità di disporre l'elargizione dei contributi per l'anno in corso, con un'efficacia dunque limitata al passato, al momento dell'intervenuta elargizione.

Il proposto conflitto di attribuzione avverso due regolamenti esecutivi della legge n. 163 del 1985 - e dunque del d.l. n. 24 del 2003 - viene infatti risolto dichiarando cessata la materia del contendere per *"mancanza di interesse della Regione ricorrente"*, posto che *"deve ritenersi che i regolamenti impugnati - i quali, (...), hanno trovato applicazione ed hanno così esaurito la loro funzione - hanno dato luogo a provvedimenti attuativi di erogazione per l'anno 2003 che non potrebbero essere posti nel nulla, con la conseguente ripetizione delle somme erogate"*.

E' di tutta evidenza come una tale definizione del conflitto intersoggettivo non sia altro che la coerente conseguenza di quanto già deciso in occasione della sentenza n. 255. Il che, a ben riflettere, non è soltanto il portato della concretezza dei conflitti di attribuzione, tale da determinare il venir meno dell'interesse a ricorrere a fronte di un atto che ha già esaurito i suoi effetti, ma è anche la logica prosecuzione del percorso argomentativo seguito nella precedente pronuncia, posto che dall'eventuale declaratoria di incostituzionalità del d.l. n. 24 del 2003 sarebbe conseguita la concreta possibilità di ripetere le somme erogate e dunque il permanere dell'interesse a ricorrere. Ancora, qualora il conflitto in questione non fosse stato preceduto dalla sentenza n. 255, la Consulta avrebbe persino potuto, in ipotesi, sollevare di fronte a sé questione di legittimità costituzionale della fonte legittimante i regolamenti in contestazione, secondo lo schema già prefigurato in occasione della pronuncia n. 376 del 2002.

Il collegamento che si registra tra le due pronunce non è dunque mera connessione temporale, ma stretta consequenzialità logica, affinché la Consulta possa con la sentenza n. 256 dare per scontata la ricostruzione argomentativa posta a fondamento dell'ultrattività dell'impianto normativo in questione e definire linearmente la controversia sottoposta dichiarando cessata la materia del contendere.

7 - Il tutto si spiega dunque nel lineare collegamento con la sentenza n. 255, così come si desume chiaramente leggendo il passaggio che precede le dette conclusioni. E' da dire che prima ancora la Corte aveva delineato un impegnativo quadro di *"ragioni di ordine costituzionale"* poste a fondamento dell'impianto normativo sottoposto al suo esame, sul quale vale la pena tornare più oltre. La Consulta rileva dunque, con un evidente ancorché implicito richiamo alla sentenza n. 255, che, conformemente alle citate esigenze, *"il decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (...) ha bensì indicato la necessità di una nuova disciplina legislativa contenente la definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost., la quale fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato; ma ha altresì mantenuto, conferendole carattere transitorio, l'attuale disciplina del FUS, individuando strumenti normativi - da porre in essere attraverso un coinvolgimento delle Regioni - per mezzo dei quali continuare a dare attuazione, in attesa di un definitivo assetto, a quella indicata esigenza di continuità"*.

Di qui dunque il venir meno dell'interesse a ricorrere delle Regioni a seguito dell'intervenuta esecuzione dei regolamenti, in considerazione del citato carattere transitorio della disciplina, che non può così fondare una competenza esercitabile nel futuro. Il decreto legge in questione, ancorché convertito in legge, pare dunque conservare efficacia limitata al passato.

Il passaggio da ultimo citato non fa altro che confermare la lettura più sopra fornita di un intervento d'urgenza in un ambito di pertinenza - anche - regionale. La conformazione classica del principio di continuità, lo si è già evidenziato, non avrebbe infatti consentito alla legge n. 163 del 1985 di continuare a fondare competenze regolamentari od amministrative.

Ne consegue che questa volta il principio di continuità viene invocato per l'adozione di un decreto legge che possa così fondare, in sostituzione della citata disciplina, l'esercizio di analoghe competenze normative ed amministrative, ma, a ben riflettere, più che di continuità o di ultrattività si tratta all'evidenza di necessità, di un intervento legislativo caratterizzato da eccezionalità e provvisorietà.

V'è di più. Il fondamento costituzionale del citato intervento d'urgenza è da ricondurre alla salvaguardia di taluni valori di rilevanza costituzionale, posto che, vero è che al mutamento di competenze entro dati ambiti materiali - con riferimento alla potestà legislativa - segue il conseguente venir meno della competenza regolamentare, tuttavia, *"non può tale circostanza determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale - nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. - sono realizzati"*. Non è possibile ad avviso della Consulta privare i soggetti che ne sono destinatari *"dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato"*; tant'è che l'eventuale accoglimento del ricorso ed il conseguente annullamento dei regolamenti contestati determinerebbe *"il sacrificio di valori che non solo sono evocati dalle suddette norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della Costituzione, e pertanto effetti incompatibili con la Costituzione stessa"*.

Di qui l'esigenza del richiamato intervento d'urgenza, con conseguente ultrattività - ancorché temporalmente definita - di una disciplina previgente rispetto al mutato impianto costituzionale.

* Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna - belletti.michele@tiscali.it