

Sentenza n. 285 del 2005 (Attività cinematografiche)

Nel giudizio promosso con due distinti ricorsi presentati dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di diverse 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) nella parte in cui non prevedono che gli atti dalle stesse disciplinati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Le Regioni avevano impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo in materia di attività cinematografiche, lamentando la lesione delle loro competenze.

Le doglianze riguardavano, in particolare, la violazione dell'articolo 117, quarto comma, Cost., in quanto la normativa impugnata sarebbe intervenuta nella materia dello spettacolo ovvero, in subordine, per alcuni profili, nelle materie dell'industria e del commercio (o anche nella materia della "regolazione della presenza dei cinema sul territorio"), tutte comunque affidate alla competenza residuale delle Regioni; ed in via subordinata, del terzo comma del medesimo articolo, in quanto la normativa impugnata sarebbe intervenuta 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", tutte comunque affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Di diverso avviso la Consulta, per la quale le attività cinematografiche rientrano tra le attività di sostegno degli spettacoli che sono riconducibili alla materia «promozione ed organizzazione di attività culturali» affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni.

È stato, pertanto, vanificato il tentativo delle ricorrenti di ricondurre la disciplina dettata dal d.lgs. n. 28 del 2004 entro gli ambiti di competenza di tipo residuale delle Regioni, *ex* articolo 117, quarto comma, Cost., in base alla tesi che si tratterebbe di materie di volta in volta definibili come "cinematografia", "spettacolo", "industria", "commercio". Ha osservato in proposito la Corte che le materie "cinematografia" e "spettacolo" non sono scorporabili dalle "attività culturali" di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., che riguardano tutte le attività riconducibili all'elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo (principio già affermato nella sentenza n. 255 del 2004, alla cui nota si rinvia).

Secondo i giudici *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. (Considerato in diritto n. 3).

Per quanto concerne, invece, la disciplina relativa all'apertura di sale cinematografiche, il riferimento possibile, per i giudici, è alla materia del "governo del territorio" di competenza ripartita.

La maggior parte le disposizioni impugnate del decreto legislativo riguardano, dunque, materie di competenza legislativa ripartita fra Stato e Regioni, in cui, di norma, la legislazione statale dovrebbe limitarsi a definire i soli principî fondamentali della materia, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite normalmente ai livelli di governo substatali in base ai principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati nell'articolo 118 Cost. Per il giudice delle leggi la disciplina in esame appare, invece, completa ed autoapplicativa, senza distinzione fra principî e dettagli, e caratterizzata, inoltre, 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; tuttavia, non contrasta con gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. Per la Corte, infatti, *deve (...) 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 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 principî fondamentali – la successiva normazione regionale soddisfacendo quelle esigenze unitarie cui si è fatto riferimento (...), 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. (Considerato in diritto n. 8).

In altri termini, un intervento legislativo ed amministrativo statale così dettagliato e penetrante in un settore di competenza legislativa ripartita non contrasta con gli articoli 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., solo a condizione che sussistano forti e sicuri elementi che

esigono una gestione unitaria della materia a livello nazionale e che la chiamata in sussidiarietà, ovvero l'attrazione a livello statale delle funzioni amministrative nel settore delle attività cinematografiche, avvenga nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni. Alla luce delle considerazioni espresse, per la Corte, è *anzitutto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e (...) 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 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.* (Considerazioni in diritto n. 9). Con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* delle disposizioni che non prevedono che i decreti ministeriali ivi indicati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (articoli 3, comma 2; 4, comma 3; 8, commi 3 e 4; 9, comma 3; 10, comma 4; 12, commi 4 e 5; 13, comma 9; 17, comma 4; 19, commi 2, 3 e 5 del decreto legislativo n. 28 del 2004) con due specificazioni ulteriori. Infatti, con riferimento, all'articolo 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'articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost. (ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali). Con riferimento all'articolo 10, comma 4, deve altresì ritenersi esclusa dalla necessità dell'intesa la disciplina affidata al decreto ministeriale 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'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Consulta accoglie anche le censure concernenti l'articolo 22, comma 5, e l'articolo 4, comma 5, 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. Per la Corte, la disciplina in esame attiene alla materia del governo del territorio, di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., e la mancanza di esigenze unitarie tali da far ritenere inadeguato il livello regionale di governo allo svolgimento della funzione amministrativa in questione rende del tutto ingiustificata l'attrazione di tale funzione in favore di organi amministrativi dello Stato operata dalla disposizione

bocciata. La dichiarazione di illegittimità, pertanto, consente la piena esplicazione della potestà regionale su tutte le sale cinematografiche, comprese le c.d. multisale.

La Regione Emilia-Romagna lamentava la violazione anche del nono comma dell'articolo 117 Cost., attraverso l'articolo 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, ledendo in tal modo il potere delle Regioni di concludere accordi internazionali.

Per la Corte, la questione è infondata dal momento che il nono comma dell'articolo 117 Cost., si limita a facultizzare le Regioni a concludere accordi internazionali nelle materie di loro competenza, senza escludere che lo Stato eserciti il potere estero nelle medesime materie. Anche l'articolo 6, comma 3, della legge n. 131 del 2003 recante 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 facultativo. L'eventuale accordo internazionale stipulato dalle Regioni in tale particolare ambito disporrà della efficacia sua propria, in quanto speciale e successivo rispetto ai preesistenti accordi internazionali stipulati dallo Stato.

Dott. ssa Paola Garro