

Sentenza della Corte costituzionale n. 193/2023

Materia: spettacolo, promozione e organizzazione di attività culturali.

Parametri invocati: articoli 3, 81, terzo comma, 97, secondo comma, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo, 119 e 120, secondo comma Cost., artt. 4, primo comma, numeri 1), 14) e 8 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrenti: Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte.

Oggetto: articoli 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), e 7 della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo).

Esito: illegittimità costituzionale, inammissibilità e non fondatezza.

Le Regioni Campania, Veneto, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte hanno promosso ricorsi in via principale avverso alcune disposizioni della legge 15 luglio 2022, n. 106 (Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo), che, nell'ambito di un intervento di complessiva riforma del settore dello spettacolo, è intervenuta a disciplinare, tra l'altro, l'Osservatorio per lo spettacolo (articolo 5), il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo (articolo 6) e gli osservatori regionali (articolo 7).

La Corte, innanzitutto, esamina le questioni proposte dalla Regione Friuli-Venezia Giulia aventi ad oggetto gli articoli 5, comma 6, 6, comma 2, lettera c), 7, comma 1, primo e secondo periodo, e 7, comma 1, lettera c), della legge 106/2022, in riferimento agli articoli 4, primo comma, numero 14), e 8 dello Statuto speciale. In relazione a tutte le disposizioni impugnate, infatti, la ricorrente lamenta l'invasione da parte del legislatore statale della competenza legislativa primaria sullo spettacolo, la quale sarebbe ricompresa nella materia *“istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale”* (articolo 4, comma 1, numero 14, dello Statuto speciale), nonché della connessa competenza amministrativa (articolo 8 dello Statuto speciale).

La questione, secondo la Corte, non è fondata, in quanto la materia dello spettacolo, che la giurisprudenza costante della Corte ha ricondotto alla competenza legislativa concorrente concernente la promozione e organizzazione di attività culturali, di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost. (sin dalla sentenza n. 255 del 2004), ha una portata ben più ampia, e comunque non sovrapponibile, rispetto a quella delle istituzioni culturali cui fa riferimento l'articolo 4, primo comma, numero 14), dello Statuto speciale. Infatti, secondo la Corte, *“la disciplina giuridica delle «istituzioni culturali» non esaurisce certamente l'ambito della regolazione pubblicistica in materia di «promozione e organizzazione di attività culturali». D'altra parte, il concetto di «istituzione culturale» è riferibile soprattutto alla dimensione soggettiva di quegli enti che operano nel settore della cultura sulla base di un collegamento, più o meno intenso, con il settore pubblico, in termini di direzione, vigilanza, o mero finanziamento. La disciplina della «promozione e organizzazione di attività culturali», invece, concerne una dimensione oggettivo-funzionale e si riferisce alle attività che possono essere realizzate da una pluralità di soggetti, non necessariamente riconducibili al perimetro delle istituzioni culturali”*. Inoltre, secondo la Corte, non appare dirimente il fatto che la

Regione Friuli-Venezia Giulia sia da tempo intervenuta con legge nella materia dello spettacolo, anche attraverso la previsione di autonome forme di finanziamento del settore. Tale circostanza non consente di differenziare la posizione della Regione Friuli-Venezia Giulia da quella delle altre Regioni a statuto ordinario, le quali, secondo la Corte, *“pur avendo da tempo legiferato in materia di spettacolo (anche istituendo specifiche forme di finanziamento), non sono titolari, per ciò solo, di competenza legislativa residuale in tale materia (come chiarito sin dalla sentenza n. 255 del 2004)”*. In ragione di tutto ciò, la Corte costituzionale ritiene che, in virtù della clausola di cui all’articolo 10 della l. cost. 3/2001, nella materia dello spettacolo, anche la Regione Friuli-Venezia Giulia sia titolare di una potestà legislativa concorrente, ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, Cost.. Stante l’assenza di

una competenza legislativa primaria in materia di spettacolo, la Corte rigetta anche le censure che, in relazione agli articoli 5, comma 6, 7, comma 1, primo periodo, e 7, comma 1, lettera c), della l. 106/2022, lamentano la compressione delle funzioni amministrative della Regione, invocando l’articolo 8 dello Statuto speciale, il quale sancisce la regola del “parallelismo” tra la titolarità di funzioni amministrative e la titolarità di competenze legislative primarie.

In secondo luogo, la Corte prende in considerazione le censure promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia, nei confronti dell’articolo 5, comma 6, della l. 106/2022. Tale articolo, dopo aver sancito l’istituzione presso il Ministero della cultura dell’Osservatorio dello spettacolo: *“[a] fine di promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo, anche mediante la disponibilità di informazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza, completezza e affidabilità”* (comma 1), demanda a uno o più decreti ministeriali la definizione della composizione e delle modalità di funzionamento di tale Osservatorio, nonché, tra l’altro, le modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni sul settore e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo (comma 6). In particolare, i decreti ministeriali sono adottati dal Ministro della cultura, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, *“sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano [...]”*.

Le Regioni ricorrenti – pur non contestando la scelta del legislatore statale di istituire un sistema a rete per la promozione delle iniziative nel settore dello spettacolo e di affidare all’Osservatorio il ruolo di coordinamento di tale sistema – lamentano che la disposizione impugnata, intervenendo in una materia affidata alla potestà legislativa concorrente, avrebbe dovuto prevedere, nel rispetto del principio di leale collaborazione, il coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attraverso il modulo procedimentale dell’intesa in luogo del parere.

A giudizio della Corte tali questioni sono fondate. La legge 106/2022 costituisce il primo intervento di sistema in materia di spettacolo successivamente alla riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione di cui alla l. cost. 3/2001. Un simile intervento era stato da tempo ritenuto dalla Corte una *“necessità ineludibile”* al fine di adeguare la disciplina statale al mutato assetto costituzionale, che vede indubbiamente un più ampio coinvolgimento delle Regioni nell’attività di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo (sentenza n. 255 del 2004). Dalla riconducibilità delle disposizioni impuginate alla materia di legislazione concorrente deriva, secondo la Corte, che le norme dettate dallo Stato possano trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall’articolo 117, terzo comma, Cost., o se dettate per effetto della chiamata in sussidiarietà. In quest’ultimo caso, *“è necessario che la previsione di poteri statali funzionali a garantire l’esercizio unitario e, quindi, la maggiore omogeneità dell’intervento pubblico in materia, sia conforme alle regole sostanziali e procedurali che, secondo la giurisprudenza della Corte, devono guidare la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato (a partire dalle sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)”*.

Nel caso in esame, sulla base della citata giurisprudenza, a giudizio della Corte *“non è dubbia la sussistenza dei presupposti sostanziali che giustificano la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, sia dal punto di vista delle esigenze di unitarietà, sia con riguardo alla conformità ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità dell’intervento legislativo statale”*. Peraltro, le stesse ricorrenti non hanno mai messo in discussione tale profilo. Per quel che riguarda i requisiti procedurali della chiamata in sussidiarietà, la Corte ha individuato nello strumento dell’intesa tra lo Stato e le Regioni la forma necessitata di concreta declinazione del principio di leale collaborazione, da prevedersi non già rispetto alla fase di adozione della legge statale, ma rispetto al concreto esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legge medesima (tra le altre, sentenze n. 6 del 2023, n. 179 e n. 114 del 2022). Alla luce di tale giurisprudenza, anche rispetto alla fase di definizione, con decreto statale, della composizione e delle modalità di funzionamento dell’Osservatorio dello spettacolo, nonché, tra l’altro, delle concrete modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni in materia di spettacolo e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo (ai sensi dell’articolo 5, comma 6, della l. 106/2022), lo Stato avrebbe dovuto garantire il più ampio coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attraverso il modulo procedimentale dell’intesa. Peraltro, osserva la Corte, nel caso di specie i decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata disciplinano non solo le modalità di composizione e funzionamento dell’Osservatorio statale, ma anche la raccolta e pubblicazione delle informazioni relative al settore dello spettacolo, la tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo, le modalità operative di realizzazione, gestione e funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo, nonché la composizione e il funzionamento della commissione tecnica che provvede alla tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo. Il contenuto dei decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata è quindi molto ampio e incide anche su profili funzionali che, *“lungi dal potersi ricondurre alla mera disciplina organizzativa di un ufficio statale, hanno un inevitabile impatto sulle competenze delle regioni in materia di spettacolo”*. In ragione di ciò, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 5, comma 6, per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che i decreti del Ministro della cultura debbano essere adottati *“sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”*, anziché previa intesa con detta Conferenza. In terzo luogo la Corte esamina la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’articolo 6, comma 2, lettera c), che è stata promossa dalle Regioni Veneto, c Emilia-Romagna, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia. Il suddetto articolo affida ad un decreto ministeriale – da adottarsi *“previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”* (comma 2) – la disciplina delle modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo (comma 2, lettera c). Di tale sistema fanno parte *“l’Osservatorio dello spettacolo, di cui all’articolo 5, e gli osservatori regionali dello spettacolo, di cui all’articolo 7»* (articolo 6, comma 1).

Le ricorrenti non contestano la chiamata in sussidiarietà operata dallo Stato, né dal punto di vista dei presupposti sostanziali, né dal punto di vista della concreta declinazione procedurale del principio di leale collaborazione. La disposizione è invece impugnata, in via cautelativa, poiché si teme che il decreto ministeriale concernente le *“modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale”* possa incidere sulla disciplina degli osservatori regionali. In questo caso, infatti, sarebbero lesi la competenza legislativa residuale in materia di organizzazione regionale, la riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici (articolo 97, secondo comma, Cost.), nonché l’articolo 117, sesto comma, Cost., e i principi costituzionali che precludono alla fonte secondaria statale di vincolare l’esercizio della potestà legislativa regionale.

La Corte dichiara non fondate le questioni in quanto, dal tenore letterale della disposizione impugnata, emerge che il decreto ministeriale è chiamato a definire unicamente le concrete modalità di funzionamento del Sistema nazionale a rete, senza potersi occupare della disciplina e della concreta organizzazione degli osservatori regionali. La Corte ritiene che il decreto che definirà tali modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale non potrà imporre specifiche soluzioni organizzative alle regioni, ma dovrà disciplinare, sul piano funzionale, le regole che garantiranno la più efficace condivisione di informazioni e dati da parte dello Stato e delle regioni all'interno del Sistema nazionale a rete, sulla base di quella *“comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei”* (sentenza n. 179 del 2022), che appare imprescindibile ai fini della migliore conoscenza, e governo, del settore dello spettacolo e che è sorretta anche dalla competenza legislativa dello Stato nella materia coordinamento informativo (articolo 117, secondo comma, lettera r), Cost.).

La Corte esamina, inoltre, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'articolo 7, comma 1, primo periodo, che sono state promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia. Tale articolo individua, al primo periodo del comma 1, i principi fondamentali della materia ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost. In particolare, chiarisce che le Regioni, *“[n]ell'ambito delle competenze istituzionali e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, [...] in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, concorrono all'attuazione dei principi generali di cui all'articolo 1 della legge 22 novembre 2017, n. 175, quali principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione”*. La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che le regioni *concorrono* all'attuazione dei principi fondamentali della materia. Ad avviso delle ricorrenti, tale disposizione violerebbe l'articolo 117, terzo comma, Cost., poiché il legislatore statale, sulla base di *“una dichiarazione programmatica”*, avrebbe definito in maniera riduttiva il ruolo delle Regioni, prevedendo un concorso statale all'attuazione dei principi fondamentali della materia. D'altra parte, tanto il riferimento alle esigenze di *“sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia”*, quanto il riferimento al limite *“delle risorse disponibili”* determinerebbero una indebita compressione della potestà legislativa regionale. La Regione Friuli-Venezia Giulia contesta, inoltre, l'irragionevolezza della disposizione poiché essa impone anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano il rispetto dei principi contenuti nell'articolo 1 della legge 175/2017, mentre l'articolo 6 di tale legge prevede che le relative disposizioni si applichino *“compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione”*. La Regione autonoma promuove altresì questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in relazione all'articolo 10 della l. cost. 3/2001. A tale riguardo, la Corte dichiara l'inammissibilità della questione promossa, poiché del tutto sprovvista di motivazione, mentre nel merito ritiene che le questioni non siano fondate. Il legislatore statale, nel definire per la prima volta i principi fondamentali della materia dello spettacolo ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., si è posto in linea con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione di cui alla l. cost. 3/2001, riconoscendo in maniera inequivoca la competenza delle Regioni nell'adozione della normativa di dettaglio attuativa di tali principi, fatte salve le ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato. In questa prospettiva, non può ritenersi lesivo delle competenze regionali il fatto che il legislatore abbia utilizzato il verbo *“concorrere”* con riferimento al ruolo delle Regioni nell'attuazione dei principi fondamentali. Infatti, la finalità di questa norma è quella di promuovere una cooperazione fra le diverse realtà regionali, per una più efficace realizzazione del sistema complessivo di governo dello spettacolo. La non fondatezza delle questioni in esame appare peraltro confermata dal fatto che le stesse ricorrenti definiscono la disposizione impugnata come espressione di una *“dichiarazione*

programmatica” da parte del legislatore statale, con ciò implicitamente escludendone la portata immediatamente lesiva delle prerogative regionali.

La Corte esamina, altresì, le questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l’articolo 7, comma 1, secondo periodo, lettera c), il quale prevede che le Regioni promuovono e sostengono le attività dello spettacolo dal vivo *“attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni”*. In relazione a tale disposizione, le ricorrenti denunciano innanzitutto l’invasione, da parte del legislatore statale, delle competenze legislative regionali in materia di organizzazione amministrativa (articolo 117, quarto comma, Cost. e articolo 4, primo comma, numero 1, dello Statuto speciale). Inoltre, la disposizione, nel regolare una *“funzione finale”*, qual è quella di promozione e sostegno dello spettacolo, si rivelerebbe del tutto irragionevole e sproporzionata rispetto al principale obiettivo dell’intervento legislativo, consistente nel favorire il coordinamento tra i sistemi regionali e lo Stato.

A giudizio della Corte le questioni sono fondate per violazione dell’articolo 117, quarto comma, Cost. in quanto dal tenore letterale della disposizione impugnata – secondo cui le Regioni *“promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, [...] le attività dello spettacolo dal vivo”* – si evince, infatti, che le stesse funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo, e non quelle finalizzate al mero scambio di informazioni all’interno del Sistema nazionale a rete, dovranno necessariamente svolgersi *“attraverso gli osservatori regionali”*. La Corte, in più occasioni, ha censurato interventi statali che avevano affidato funzioni amministrative non già alla Regione, ma a specifici organi o enti regionali (sentenze n. 22 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007). Alla luce di tale giurisprudenza, la disposizione impugnata si pone pertanto in contrasto con la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici (riconducibile all’articolo 117, quarto comma, Cost.).

La Corte esamina poi la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l’articolo 7, comma 1, secondo periodo, della l. 106/2022. Questa disposizione prevede che le Regioni intervengano in materia di spettacolo – nell’ambito delle azioni indicate dal legislatore statale nelle successive lettere a) e b) – *“sulla base dei criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”*.

Secondo le ricorrenti, la previsione di tali accordi violerebbe innanzitutto l’articolo 117, terzo comma, Cost., poiché assoggetterebbe l’esercizio della legislazione regionale in materia di spettacolo a un presupposto e a un vincolo derivanti da *“un atto amministrativo di carattere politico”*, quale sarebbe l’accordo raggiunto in Conferenza. Inoltre, l’accordo lederebbe anche la potestà legislativa in materia di organizzazione regionale (articolo 117, quarto comma, Cost. e articolo 4, primo comma, numero 1, dello Statuto speciale), poiché verrebbe a imporre *“specifiche soluzioni organizzative”*, con conseguente violazione della stessa riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici (ricavabile dall’articolo 97, secondo comma, Cost.). Viene denunciata anche la violazione dei principi costituzionali in materia di rapporti tra atti statali e regionali, confermati anche dall’articolo 117, sesto comma, Cost. Congiuntamente, è esaminata la questione promossa dalla Regione Lombardia, la quale ha altresì impugnato le lettere a) e b) della medesima disposizione in riferimento all’articolo 117, commi terzo e quarto, Cost. Oltre ai profili di illegittimità riconducibili alla previsione dell’accordo, la ricorrente contesta il fatto che le specifiche azioni indicate alle lettere a) e b) comprimerebbero indebitamente l’autonomia regionale in materia di spettacolo

Secondo la Corte le questioni non sono fondate.

L’articolo 7, comma 1, secondo periodo, della l. 106/2022 non costituisce un’ipotesi di chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative da parte dello Stato, poiché le funzioni di cui si tratta sono e restano nella titolarità delle regioni. Piuttosto, la disposizione si pone come principio

fondamentale della materia promozione e organizzazione di attività culturali, con l'obiettivo di favorire una maggiore omogeneità tra i diversi sistemi regionali che operano per la promozione e il sostegno delle attività dello spettacolo, al fine di rafforzare la complessiva efficacia dell'intervento pubblico nel settore. Lo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali della materia ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., ha inteso promuovere, tramite i menzionati accordi, forme di azione condivisa tra le diverse Regioni, e tra queste e lo Stato medesimo, ai fini del miglior esercizio di talune funzioni regionali in materia di spettacolo. Tali funzioni hanno un contenuto essenzialmente amministrativo: la lettera a), infatti, fa riferimento alla condivisione e allo scambio di dati e di informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo; la lettera b) fa riferimento alle attività di verifica dell'efficacia dell'intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche attraverso attività di monitoraggio e valutazione, in collaborazione con l'Osservatorio dello spettacolo. In relazione a esse lo Stato ha legittimamente previsto la definizione di accordi per la condivisione con le Regioni, all'interno della Conferenza permanente, dei criteri omogenei che dovranno guidare l'attività amministrativa regionale sia dal punto di vista dello scambio dei dati e delle informazioni per la migliore conoscenza del settore, sia dal punto di vista delle politiche di monitoraggio e valutazione dell'efficacia dell'intervento pubblico in materia di spettacolo. Ne discende la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse. In ultimo, la Corte dichiara non fondate le ulteriori questioni promosse dalla Regione Campania volte a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'intero articolo 7 della legge 106/2022, per violazione degli articoli 118 e 120 Cost. Ad avviso della ricorrente, la disposizione impugnata conterrebbe una disciplina *"completa ed autoapplicativa"*, che non rispetterebbe le modalità procedurali della chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato.

La Corte ribadisce, in proposito, che il predetto articolo 7 non costituisce un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato. Come si è detto, la disposizione impugnata, nel definire i principi fondamentali della materia, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, Cost., *"ha promosso anche la definizione condivisa tra Stato e regioni delle modalità e dei criteri che dovranno ispirare tanto l'attività informativa, quanto l'attività di verifica e monitoraggio degli interventi in materia di spettacolo, al fine di rafforzare l'omogeneità e la coerenza dell'attività amministrativa di promozione e sostegno pubblico del settore"*.