



**COSTITUZIONALITÀ “PROVVISORIA”, CONTINUITÀ ISTITUZIONALE  
E MONITO AL LEGISLATORE STATALE:  
LA DISCIPLINA DELLO SPETTACOLO  
(a margine di C. cost. 255 e 256 del 2004)**

di

*Sergio Foà*

*(Professore associato di Diritto amministrativo nell’Università di Torino)*

*21 ottobre 2004*

1. Anche la disciplina degli interventi statali a favore dello spettacolo ha occasionato l’intervento della Corte costituzionale, espresso mediante due sentenze particolarmente importanti non solo riguardo alla materia del contendere, ma soprattutto in ragione del principio assunto a fondamento delle decisioni.

Con la sentenza n. 255 del 2004 la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale proposta in via d’azione da una Regione nei confronti dell’art. 1 del d.l. 18 febbraio 2003, n. 24 (*Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*), convertito con modificazioni dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo*), nella parte in cui disciplina 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 previsto dalla legge 30 aprile 1985, n. 163 (*Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo*), affidandone la determinazione a “decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare”. Secondo la ricorrente, la disposizione censurata avrebbe violato l’art. 117 e conseguentemente gli artt. 118 e 119 della Costituzione.

Con la sentenza n. 256 del 2004 la medesima Regione ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione contestando la potestà dello Stato di dare attuazione, con regolamenti successivi all’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), alla citata legge n. 163 del 1985, per il sostegno finanziario ai soggetti menzionati da

tale legge, nonché per la promozione ed il sostegno di manifestazioni ed iniziative di carattere e rilevanza nazionale da svolgere in Italia o all'estero; Fondo unico del quale la legge si limita a prescrivere criteri di massima per la sua ripartizione tra i singoli settori di attività, nonché per interventi integrativi e per la gestione del Fondo stesso. In tale secondo caso la Regione ricorrente ha invocato l'art. 119 Cost. che, consentendo soltanto l'istituzione di un «fondo perequativo senza vincoli di destinazione», vieterebbe allo Stato “l'erogazione diretta di risorse finanziarie disponibili per i settori di attività rientranti nelle materie di competenza regionale”; sicché la legge n. 163 del 1985 diverrebbe inoperante in ragione della impossibilità di configurare un Fondo unico nazionale destinato a promuovere e finanziare un settore - lo spettacolo - che rientrerebbe ormai nella competenza residuale o, quanto meno, concorrente delle Regioni.

Così ricostruito in termini generali l'oggetto del contendere, pare opportuna una analisi congiunta delle due sentenze della Corte, che sviluppano un unico percorso argomentativo e risultano legate da un evidente rapporto di consequenzialità logica<sup>1</sup>.

Il primo problema attiene all'individuazione della materia. Secondo la Regione ricorrente la disciplina dello “spettacolo” sarebbe affidata alla potestà legislativa residuale della Regione in virtù dell'art. 117, quarto comma, Cost.; anche ove si ritenesse tale disciplina incidente nella materia “promozione ed organizzazione delle attività culturali” affidata alla potestà legislativa concorrente, il riparto costituzionale delle competenze normative sarebbe comunque violato, atteso che la disciplina legislativa statale dovrebbe essere limitata ai principi fondamentali e sarebbe comunque preclusa l'attribuzione ad organi statali dell'esercizio di un potere sostanzialmente regolamentare, con conseguente violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. Di conseguenza solo alla Regione dovrebbe spettare la disciplina delle funzioni amministrative e dell'erogazione delle risorse finanziarie in materia, sicché le disposizioni censurate violerebbero anche gli artt. 118 e 119 Cost.

Sul punto la Corte non procede ad approfondite analisi, anche perché la riconduzione, relativamente agevole, della materia tra quelle affidate alla potestà legislativa concorrente lascia comunque aperta la decisiva questione della sorte della legislazione statale vigente in materia, che non può certo definirsi di principio<sup>2</sup>. Per tali ragioni la prima sentenza in

---

<sup>1</sup> In tali termini anche M. BELLETTI, *Il nuovo riparto di competenze Stato – Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004.

<sup>2</sup> Cfr. punto 3 considerato in diritto : “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: in tale normativa, infatti, viene configurato un fondo unico di finanziamento annuo a livello nazionale finalizzato al “sostegno finanziario ad enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e

commento concentra correttamente l'attenzione su tale secondo aspetto, procedendo celermente all'individuazione della materia.

Al riguardo la Corte evidenzia che la mancanza di un riferimento espresso alle attività di sostegno degli spettacoli nel catalogo di materie di cui all'art. 117 Cost. non consente per ciò solo di dedurre sommariamente che tale settore sarebbe stato affidato alla esclusiva responsabilità delle Regioni. Ciò perché la materia concernente la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", affidata alla legislazione concorrente di Stato e regioni ricomprenderebbe "senza dubbio" nella sua seconda parte, nell'ambito delle "più ampie attività culturali", anche le azioni di sostegno degli spettacoli.

A sostegno di tale affermazione la Corte segue una linea argomentativa opposta a quella utilizzata con riferimento alla vicina materia dei beni culturali (riguardo alla distinzione tra le funzioni amministrative serventi e l'individuazione delle corrispondenti materie). Con riferimento ai beni culturali la giurisprudenza del Giudice delle leggi si è infatti mostrata costante nel ritenere di perdurante utilità, per la distinzione tra la "tutela" e la "valorizzazione", il sistema definitivo dettato dal d. lgs. n. 112 del 1998 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*) (cfr. sentenza n. 94 del 2003<sup>3</sup> ed anche sentenze n. 9<sup>4</sup> e 26 del 2004<sup>5</sup>).

---

*dello spettacolo viaggiante, nonché per la promozione ed il sostegno di manifestazioni ed iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all'estero" (art. 1), mentre gli artt. 2 e 13 della citata legge n. 163 contengono addirittura una predeterminazione legislativa delle percentuali di riparto del fondo di finanziamento fra le diverse forme di spettacolo (musica e danza, cinematografia, teatro di prosa, spettacoli circensi e viaggianti)".*

Più in generale, sulla individuazione dei caratteri qualificanti delle disposizioni "di principio" cfr., da ultimo, F. DRAGO, *Ricognizione dei principi fondamentali: prime riflessioni operative*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 novembre 2003, ed ivi richiami alla giurisprudenza costituzionale antecedente e successiva alla riforma del Titolo V; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2003, 1225 ss.; A. PAOLETTI, *Leggi - cornice e Regioni. Crisi di un modello*, Milano, 2001, *passim*, ma spec. 21 ss. Per un recente esempio di individuazione dei caratteri di norma di principio, C. cost., 19 dicembre 2003, n. 362, in *Foro amm. - CdS*, 2003, con nota di S. FOÀ, *La materia "edilizia" rientra nel "governo del territorio". Legge statale e limiti al potere sanzionatorio regionale per omesso/ritardato versamento del contributo di costruzione*.

<sup>3</sup> Corte costituzionale, sentenza 28 marzo 2003, n. 94, in *Giornale dir. amm.*, 2003, 904 ss., con commento di S. FOÀ, riferita ai locali storici regionali e in *Regioni*, n. 6/2003, con nota di S. FOÀ, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale". La Corte costituzionale "sorvola" sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, consultabile in rete all'indirizzo <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/giurisprudenza/sf942003.htm> Cfr. inoltre A. POGGI, *Verso una definizione aperta di "bene culturale"? (a proposito della sentenza n. 94/2003 della Corte costituzionale)*, in *Aedon*, 2003, n. 1; S. BENINI, *Circa la tutela dei locali storici*, in *Foro it.*, 2003, I, 1308 ss.

<sup>4</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n. 9, in *Foro amm. - CdS*, 2004, 356, con nota di S. FOÀ, *Il restauro è espressione della tutela dei beni culturali: la disciplina normativa è solo statale*, ivi, 361.

<sup>5</sup> Sentenza 20 gennaio 2004, n. 26, punto 3 in diritto.

Nel caso in esame la Corte ha invece negato che sussista una preclusione a ricondurre la materia “spettacolo” alla attuale materia di competenza concorrente “beni e attività culturali”, non essendo sufficiente a fondare tale distinzione l’impianto normativo contenuto nel d. lgs. n. 112 del 1998. Oltre alla “dubbia idoneità di una argomentazione interpretativa del nuovo dettato costituzionale tratta soltanto dalla collocazione sistematica di una isolata disposizione nella precedente legislazione ordinaria”, la Corte ricorda che le competenze delle Regioni in tema di “attività culturali” erano in realtà limitate alle sole attività di tipo promozionale previste dall’art. 153 d. lgs. n. 112 del 1998<sup>6</sup>, mentre l’art. 156, unica disposizione dedicata da tale decreto allo “spettacolo” e ancora vigente, in realtà enumera i “compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo” riservati allo Stato, escludendone quindi implicitamente le Regioni.

Atteso che invece l’art. 117, comma terzo, Cost., contempla la materia della “promozione ed organizzazione di attività culturali” senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell’art. 117 Cost. (come, ad esempio, dalla competenza in tema di “norme generali sull’istruzione” o di “tutela dei beni culturali”), ora le attività culturali di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione riguarderebbero tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura “senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo”.

Tale conclusione raffina le affermazioni espresse dal Consiglio di Stato in sede consultiva che, riferendosi allo schema di regolamento ministeriale recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore di attività teatrali, aveva ricondotto la materia dello spettacolo a quella delle attività culturali “secondo il sentire comune”<sup>7</sup>.

Semmai non pare ad una prima lettura indispensabile alla argomentazione utilizzata ricordare che tale riparto di materie “accrece molto le responsabilità delle Regioni, dato che

---

<sup>6</sup> Oggi abrogato dall’art. 184 d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*). Per una analisi delle disposizioni rilevanti del d.lgs. n. 112 del 1998, v. G. PITRUZZELLA, *Articolo 148, Articolo 149, Articolo 150*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, 491 ss.; G. CORSO, *Articolo 152, Articolo 153, Articolo 154, Articolo 155*, in G. FALCON (a cura di), *op.ult.cit.*, 505 ss.; C. BARBATI, *Articolo 156, idem*, 515 ss.

<sup>7</sup> Cons. St., Sez. consultiva atti normativi, parere 20 dicembre 2002, n. 3608, in *Aedon*, n. 1/2003. Secondo C. BARBATI, *Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme (dalla Costituzione del 1948 al "nuovo" Titolo V e "ritorno")*, *ibidem*, mediante l’intervento regolamentare il Governo non si è limitato a rimuovere l’impedimento “formale” all’esercizio del potere normativo, con una “tecnica di aggiramento delle indicazioni costituzionali che di per sé merita di essere segnalata in ragione della sua capacità di ridurre gli ambiti che proprio la riforma intende riconoscere all’azione regionale”, ma è andato oltre. Rinviando ai principi fondamentali della disciplina che verranno posti dalla legge dello Stato, l’esecutivo ha infatti dato per presupposta l’attrazione dello spettacolo nel novero delle competenze legislative concorrenti, secondo l’interpretazione già avallata dal Consiglio di Stato nel citato parere n. 3608 del 2002.

incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore<sup>8</sup>. Tale affermazione, sostenuta dal richiamo all'art. 9 Cost. riguardo agli strumenti di elaborazione e diffusione della cultura<sup>9</sup>, assume tuttavia rilievo laddove si consideri che lo spostamento delle competenze in capo alle regioni è destinato ad incidere anche sulla gestione dei finanziamenti, tradizionalmente accentrata e leva effettiva di ogni politica in materia di spettacolo<sup>10</sup>: in tali termini si sviluppa il successivo ragionamento della prima pronuncia in esame, che riconosce i nuovi poteri regionali ma, in vista dell'attuazione delle nuove previsioni costituzionali, utilizza le cautele necessarie a salvare nel frattempo la legislazione statale vigente.

2. Nonostante la “specificità” della legislazione statale vigente in materia, che contiene addirittura una predeterminazione delle percentuali di riparto del fondo di finanziamento fra le diverse forme di spettacolo, la Corte costituzionale ne esclude l'automatica sopravvenuta incostituzionalità. Per sostenere tale conclusione, la prima pronuncia in esame articola la motivazione in tali termini : anzitutto la decisione di rigetto si fonda sull'applicazione del principio della continuità dell'ordinamento, il cui richiamo è accompagnato dal monito al legislatore statale a “riformare profondamente” le leggi vigenti laddove gli ambiti di competenza regionale siano ancora caratterizzati da una procedura accentrata. La disposizione statale censurata rimarrebbe legittima in quanto esplicitamente temporanea ed 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”. A conferma ed in chiusura di tale ragionamento, la sentenza ritiene “evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro”.

Il ragionamento in tali termini sviluppato sollecita alcune riflessioni, anzitutto circa la portata del c.d. “principio di continuità dell'ordinamento”. Come ricordato dal Presidente della Corte costituzionale nella relazione relativa all'anno 2003, il Giudice delle leggi, a partire dalla sentenza n. 376 del 2002, ha espressamente escluso la sopravvenuta illegittimità costituzionale delle norme preesistenti alla riforma, affermando che esse restano in vigore fino a quando non vengono sostituite da nuove norme, dettate dall'autorità competente nel nuovo

---

<sup>8</sup> Così in chiusura il punto 2 in diritto.

<sup>9</sup> Sul sistema costituzionale di disciplina delle attività culturali, S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001, 3 ss., ed ivi richiami bibliografici.

<sup>10</sup> Sulla centralità del problema della gestione dei finanziamenti, C. BARBATI, *Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme (...)*, loc. cit.

sistema<sup>11</sup>. A ciò occorre aggiungere che, ovviamente, la permanenza in vigore delle disposizioni preesistenti è ammessa quando esse siano conformi al quadro costituzionale vigente all'epoca della loro approvazione<sup>12</sup>. Se il principio è ormai recepito dall'art. 1, comma 2, della legge n. 131 del 2003<sup>13</sup>, è tuttavia doveroso ricordare che la Corte costituzionale ne ha fatto uso in modo estensivo, ampliandone la portata anche oltre i limiti appena indicati. La stessa sentenza n. 255 del 2004 in esame richiama tra i precedenti rilevanti, oltre alla già citata sentenza n. 376 del 2002, la sentenza n. 383 dello stesso anno e l'ordinanza n. 270 del 2003; ad esse dovrebbero essere aggiunte le sentenze n. 197 del 2003 (in materia di turismo), n. 338 e n. 370 dello stesso anno (rispettivamente in materia di tutela della salute e di federalismo fiscale), nonché, da ultimo, la sentenza n. 13 del 2004 in materia di organizzazione scolastica. Proprio quest'ultima ha ampliato sensibilmente la portata del principio di continuità dell'ordinamento, influenzando in modo decisivo anche la prima delle pronunce qui commentate.

Con la sentenza n. 13 del 2004 la Corte ha infatti elaborato il concetto di “continuità istituzionale”, quale strumento di tutela dei diritti costituzionali nell'ambito di qualsiasi mutamento del criterio attributivo delle competenze, e quindi di trasferimento della competenza normativa (ed amministrativa) da un soggetto ad un altro. Da qui la distinzione tra “principio di continuità normativo” e “principio di continuità istituzionale”: il primo opera per garantire la certezza del diritto, in modo da evitare che si producano vuoti normativi; il secondo opera quale strumento per garantire gli strumenti previsti dall'ordinamento per tutelare e rendere effettivi i diritti fondamentali<sup>14</sup>. Mentre il principio di continuità “normativa” assume principalmente una portata processuale e richiede il semplice accertamento del regime giuridico vigente al momento della proposizione del ricorso, il principio di continuità “istituzionale” impone invece la valutazione di due interessi

---

<sup>11</sup> Relazione del Presidente G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale nel 2003*, 2 aprile 2004, in [www.corte.costituzionale.it](http://www.corte.costituzionale.it).

<sup>12</sup> Per un primo inquadramento del principio, alla luce della citata sentenza, A. RUGGERI, *La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del titolo V e dei suoi effetti sui giudizi pendenti)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), ID., *Ancora in tema di ius superveniens costituzionale e del suo mancato rilievo nei giudizi in via principale*, ivi, G. GRASSO, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce le forze delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V. Brevi note sulla sentenza 7-18 ottobre 2002, n. 422*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), A. CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in *Le Regioni*, 2001, 1333 ss.

<sup>13</sup> Sul punto R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 13)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22 gennaio 2004.

<sup>14</sup> Per un approfondimento, P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità (nota a Corte Cost. n. 13/2004)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2004. Secondo l'A. il principio di continuità istituzionale avrebbe “più ad oggetto la tutela delle finalità e delle esigenze di livello costituzionale che gli strumenti normativi predisposti per renderle effettive”.

contrapposti di rilievo costituzionale: l'interesse ad espungere le disposizioni incostituzionali per violazione dell'assetto delle competenze; l'interesse a che tale caducazione non comporti effetti pregiudizievoli su posizioni soggettive incondizionatamente tutelate dalla Costituzione<sup>15</sup>.

Ma l'effetto che maggiormente differenzia le due possibili declinazioni del principio riguarda la possibilità di ammettere la perdurante vigenza di fonti approvate già durante la vigenza del nuovo Titolo V della Costituzione e non rispettose del nuovo riparto di competenze normative. Proprio nell'applicazione del principio di continuità istituzionale, invocato dalla sentenza n. 13 del 2004 e ripreso dalla sentenza n. 255 del 2004 in esame, la Corte ha consentito la sopravvivenza, ancorché temporanea, di una disposizione adottata dopo l'entrata in vigore della legge cost. 3 del 2001, ed in quanto tale incostituzionale fin dall'origine, e non per *ius superveniens*. Soluzione che, come già da altri sostenuto, pare più correttamente inquadrabile in termini di ultrattività della normativa previgente, ancora abilitata a fondare e legittimare l'esercizio di competenze amministrative<sup>16</sup>.

L'applicazione del principio è tanto delicata da indurre la Corte a giustificare il proprio intervento anzitutto per la mancanza nella l. cost. n. 3 del 2001 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, particolarmente là dove "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"<sup>17</sup>. Dalla giustificazione delle difficoltà a garantire l'attuazione del nuovo assetto di competenze normative (ed amministrative) al monito rivolto al legislatore statale, che è tenuto a "riformare profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale".

Molto particolare la chiusura del ragionamento, che impone "naturalmente" che 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

---

<sup>15</sup> Sottolinea l'esigenza di un bilanciamento tra i contrapposti interessi, P. MILAZZO, *loc. cit.*; cfr. inoltre R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, cit.

<sup>16</sup> M. BELLETTI, *Il nuovo riparto di competenze Stato - Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza*, *loc. cit.*

<sup>17</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale dopo la l. cost. n. 3 del 2001 sui rapporti tra legislazione statale e regionale, G. TARLI BARBIERI, *Legislazione statale e legislazione regionale in un recente rinvio presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2003, 155 ss.

allocazione delle funzioni amministrative<sup>18</sup>. Se lo schema ricorda quello delle pronunce additive di principio, è d'obbligo ricordare che quella in esame è caratterizzata da un dispositivo di rigetto: l'addizione del principio è infatti sfumata in un monito rivolto al legislatore statale<sup>19</sup>. Tra le varie classificazioni convenzionali già utilizzate in letteratura si potrebbe più precisamente richiamare la categoria delle sentenze c.d. di "rigetto con accertamento di incostituzionalità", altrimenti qualificate di "incostituzionalità accertata ma non dichiarata" (o anche di "costituzionalità provvisoria" o "doppie pronunce")<sup>20</sup>.

In effetti, nel caso in esame la Corte ha chiarito che la necessità di continuare a dare attuazione, in considerazione della perdurante vigenza del sistema disciplinato dalla legge n. 163 del 1985, alla erogazione annuale di contributi alle attività dello spettacolo (e quindi in una situazione di impellenti necessità finanziarie dei soggetti e delle istituzioni operanti nei diversi settori degli spettacoli), ha indotto il legislatore statale ad adottare la disposizione impugnata, che "non a caso appare esplicitamente temporanea", essendo stata 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". Da ciò la Corte argomenta che le disposizioni della legge n. 163 del 1985 hanno iniziato ad essere modificate in conseguenza della trasformazione costituzionale intervenuta, quantomeno attraverso l'esplicito riconoscimento della provvisorietà di tale disciplina.

Il monito al legislatore statale funziona altresì come limite al principio di continuità dell'ordinamento, atteso che, se in considerazione di questa eccezionale situazione di integrazione della legge n. 163 del 1985, può trovare giustificazione la sua temporanea

---

<sup>18</sup> Conseguentemente, 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.

<sup>19</sup> Sui riflessi che la riforma del Titolo V continua a produrre sulla giustizia costituzionale, da ultimo, G.C. FERONI, *Riforma del Titolo V: determina anche nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale?*, in *Giust. amm.*, n. 10/2004. Sulle nuove tecniche decisorie della Corte, prima della revisione costituzionale, cfr. A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, 3199 ss. Secondo una costruzione teorica condivisa in letteratura, le pronunce additive di principio si caratterizzerebbero anche per una loro maggiore efficacia monitoria rispetto a tutti gli altri tipi di pronunce-monito, generalmente contenute in sentenze di rigetto. Tuttavia il monito, comunque esso si presenti, più o meno forte, più o meno "ultimativo", contenuto in pronunce di ammissibilità, di infondatezza o anche di accoglimento, deve le proprie possibilità di successo di fatto alla capacità della stessa Corte di "intimorire" il legislatore non possedendo essa strumenti per costringere quest'ultimo ad attivarsi: in tali termini F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale*, Padova, 1997, 327; G.C. FERONI, *loc. cit.*

<sup>20</sup> Su tale categoria, cfr. A. PISANESCHI, *Le sentenze di «costituzionalità provvisoria» e di «incostituzionalità non dichiarata»: la transitorietà nel giudizio costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, 601 ss; F. POLITI, *Principio di continuità dell'ordinamento giuridico e dovere di eliminazione delle norme incostituzionali: "giusta preoccupazione" o "eccessivo timore" della giurisprudenza costituzionale per gli effetti di una declaratoria di incostituzionalità?*, in *Giur. cost.*, 1992, 3171 ss.; G.C. FERONI, *Riforma del Titolo V: determina anche nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale?*, *loc. cit.*

applicazione, appare evidente che questo sistema normativo “non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro”.

3. La risoluzione del conflitto di attribuzione mediante la sentenza n. 256 del 2004 rappresenta lo sviluppo del ragionamento seguito nella precedente pronuncia<sup>21</sup>. Con riferimento ai due regolamenti di esecuzione della legge n. 163 del 1985 e del d.l. n. 24 del 2003 impugnati, la Corte ha infatti chiarito che gli effetti prodotti da tale impianto normativo, ancorché oramai immodificabili, operano solo per garantire l'erogazione dei contributi per l'anno in corso, con un'efficacia dunque limitata al passato.

La pronuncia ha conseguentemente risolto il conflitto di attribuzione 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”.

La conclusione del ragionamento è legata alla necessità di un intervento d'urgenza mediante decreto-legge, atteso che “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”. Come puntualmente è stato notato, in questo caso il principio di continuità viene invocato per l'adozione di un intervento legislativo caratterizzato da eccezionalità e provvisorietà, laddove il decreto legge in questione, ancorché convertito in legge, pare conservare efficacia limitata al passato<sup>22</sup>.

Come è proprio del principio di continuità istituzionale, anche l'intervento d'urgenza deve essere fondato sulla necessità di salvaguardare taluni valori di rilevanza costituzionale. Tale presupposto giustifica così la permanenza della competenza regolamentare in capo allo

---

<sup>21</sup> M. BELLETTI, *Il nuovo riparto*, loc. cit., ricorda che 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.

<sup>22</sup> M. BELLETTI, *Il nuovo riparto*, loc. cit. In precedenza, sui dubbi di legittimità costituzionale del citato d.l. n. 24 del 2003, R. MANFRELLOTTI, *Ancora un caso di invasione delle competenze regionali (e di quelle del Consiglio di Stato) da parte di fonti secondarie: regolamenti governativi "blindati" o atti amministrativi generali? (Note a margine del D.L. 18 febbraio 2003 n. 24)*, in *Cons. St.*, 2003, II, 1979 ss.

Stato<sup>23</sup>, posto che il nuovo assetto delle competenze normative “non può (...) determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale – nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. – sono realizzati”<sup>24</sup>. Una diversa pronuncia della Corte avrebbe privato 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”, e l’annullamento dei regolamenti contestati avrebbe determinato “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”.

Anche in questo caso, sia pure caratterizzato dalla maggiore concretezza tipica dei giudizi sui conflitti di attribuzione, viene perseguita la stabilità complessiva dell’ordinamento giuridico e la certezza delle garanzie che ne devono discendere per la tutela dei diritti fondamentali, a mezzo di delicate interpretazioni “ponte” in attesa dell’attuazione della riforma costituzionale<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> La Corte richiama i precedenti in cui si è occupata del fenomeno della perdita da parte dello Stato, in tutto o in parte, della potestà regolamentare, in precedenza giustificata dall’esistenza di una potestà legislativa corrispondente, per il fatto che la materia in questione è divenuta oggetto di competenza legislativa concorrente: cfr. sentenza n. 370 del 2003, in *Foro amm. - CdS*, 2003, con nota di M. CONSITO; M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di “federalismo fiscale”*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2003; E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell’innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale (Commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 370/2003)*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2004. Cfr. inoltre la già cit. sentenza n. 13 del 2004, annotata da R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, cit.; P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, cit.

<sup>24</sup> Il richiamo ai principi costituzionali, ampliato rispetto alla sentenza n. 255 del 2004, che menzionava la disposizione di cui all’art. 9 Cost., assume quindi decisivo rilievo proprio per giustificare l’applicazione del principio di continuità “istituzionale”.

<sup>25</sup> Utilizza la stessa locuzione in termini generali R. DICKMANN, *loc. cit.*