Il Mulino - Rivisteweb

Ricorso per questione di legittimità costituzionale della regione Toscana

(doi: 10.7390/7899)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 2, settembre 2002

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Aedon il Mulino
Rivista di arti e diritto on line
quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 2, 2002, Issn 1127-1345 home indice ricerca risorse web

Ricorso per questione di legittimità costituzionale della regione Toscana

(depositato in cancelleria il 13 settembre 2002 e iscritto al n. 56 del registro dei ricorsi 2002; pubblicato in Gazzetta Ufficiale, 1a serie speciale, n. 42 del 23 ottobre 2002)

Governo della Repubblica - Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali ed ambientali - Previsione di principi e criteri direttivi concernenti possibili modalità di gestione dei beni, ipotesi di procedure per la concessione di contributi ed agevolazioni in favore di enti ed istituzioni culturali, adeguamento della normativa degli appalti - Denunciata esorbitanza dalla legislazione statale di principio, in materia di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, per il carattere eccessivamente dettagliato e puntuale dei criteri direttivi - Conseguente invasione della potestà legislativa concorrente regionale.

- Legge 6 luglio 2002, n. 137, art. 10, comma 2, lettera d)

- Costituzione, art. 117, comma terzo

Governo della Repubblica - Delega per il riassetto e la codificazione in materia di spettacolo - Denunciata previsione di principi e criteri direttivi in materia riservata alla potestà legislativa "esclusiva" della Regione - In subordine, denunciata violazione della potestà legislativa concorrente regionale in materia di "promozione ed organizzazione delle attività culturali" (per il carattere eccessivamente dettagliato e puntuale dei principi e criteri direttivi) - Denunciata illegittimità del criterio di delega concernente l'adeguamento dell'assetto organizzativo degli organismi e degli enti di settore per la omessa limitazione a disporre unicamente nei confronti degli enti pubblici nazionali.

- Legge 6 luglio 2002, n. 137, art. 10, comma 2, lettera e)

- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto

Governo della Repubblica - Delega per il riassetto e la codificazione in materia di sport - Denunciato carattere eccessivamente specifico e dettagliato dei criteri direttivi - Conseguente violazione della potestà legislativa concorrente regionale in

materia di "ordinamento sportivo" nonché asserita lesione della potestà legislativa esclusiva della regione per gli aspetti residuali della materia stessa.

- Legge 6 luglio 2002, n. 137, art. 10, comma 2, lettera f)

- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto

Governo della Repubblica - Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore - Denunciata utilizzazione dei decreti legislativi per individuare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente - Conseguente indebita limitazione delle potestà legislative regionali.

- Legge 6 luglio 2002, n. 137, art. 10

- Costituzione, artt. 76 e 117

Ricorso della Regione Toscana, in persona del presidente pro tempore, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 889 del 5 agosto 2002, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dagli avvocati Vito Vacchi, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni, presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, via del Viminale n. 43;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri pro tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 recante "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici".

Nella Gazzetta Ufficiale n. 158 del 8 luglio 2002 è stata pubblicata la legge 6 luglio 2002, n. 137 con cui il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi correttivi o modificativi dei decreti già emanati ai sensi dell'art. 11, comma 1 lettere a), b), c), d) della legge n. 59/1997, in tema di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri e degli enti pubblici.

Oltre a questo la legge contiene anche un'ampia delega concernente la disciplina legislativa nelle materie dei beni culturali ed ambientali, dello spettacolo e dello sport. In particolare l'art. 10, primo comma, della legge n. 137/2002 delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali (lett. a), cinematografia, teatro, musica, danza ed altre forme di spettacolo dal vivo (lett. b e c), sport (lett. d), proprietà letteraria e diritto d'autore (lett. e). In materia di beni culturali ed ambientali la delega concerne anche la codificazione delle relative disposizioni legislative.

Il secondo comma detta i principi ed i criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo nell'adottare i previsti decreti legislativi.

Il terzo comma disciplina la procedura per l'adozione dei medesimi; il quarto comma dispone che potranno essere adottate disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al primo comma, entro due anni dallo loro entrata in vigore, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure. Il citato art. 10 lede le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite per violazione degli artt. 76 e 117 Cost. È vero, infatti, che come principio l'articolo in esame dispone che i decreti legislativi dovranno adeguare la normativa agli artt. 117 e 118 Cost. Tuttavia, al di là della petizione di principio, i singoli criteri direttivi poi impartiti al legislatore delegato sono talmente puntuali e di dettaglio da rendere impossibile una disciplina della materia rispettosa del riparto delle competenze come delineato dal novellato art. 117 Cost.

In particolare l'art. 10 si rivela illegittimo e lesivo dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta e

garantita alla Regione ricorrente per i seguenti motivi di

DIRITTO

A) Violazione dell'art. 117 della Costituzione.

A.1) La prima materia oggetto della delega legislativa prevista dall'art. 10 riguarda i beni culturali ed ambientali.

Il secondo comma lett. d) dell'art. 10 detta in merito i seguenti principi e criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo nell'emanare i decreti legislativi di riassetto delle disposizioni legislative:

aggiornamento degli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali ed ambientali, anche attraverso la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata e comunque conformandosi al rispetto degli accordi internazionali, soprattutto in materia di circolazione dei beni culturali;

riorganizzazione dei servizi offerti anche attraverso la concessione a soggetti diversi dallo Stato;

adeguamento della disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali consentendo anche la partecipazione di imprese artigiane di comprovata specializzazione ed esperienza;

ridefinizione dei livelli di progettazione necessari per l'affidamento dei lavori, dei criteri di aggiudicazione e previsione della possibilità di varianti oltre i limiti ordinariamente previsti;

ridefinizione delle modalità di costituzione e funzionamento degli organismi consultivi che intervengono nelle procedure per la concessione di contributi e agevolazioni in favore di enti e istituti culturali;

individuazione di forme di collaborazione, in sede di procedimento, tra le amministrazioni per i beni e le attività culturali e della difesa per la realizzazione di opere destinate alla difesa militare.

La "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali" (come pure la "promozione e organizzazione di attività culturali") è soggetta alla potestà legislativa concorrente fra lo Stato e le regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., secondo la definizione contenuta nell'art. 148, primo comma, lett. e) del decreto legislativo n. 112/1998, la suddetta valorizzazione comprende ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione.

Tutti i sopra citati criteri indicati all'art. 10, secondo comma, lett. d) della legge n. 137/2002 attengono alla gestione e alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e quindi riguardano la materia soggetta alla potestà legislativa concorrente.

Ne consegue, secondo le ben note regole costituzionali, che lo Stato deve limitarsi a determinare i principi regolatori, nel rispetto dei quali spetta unicamente alla regione dettare la disciplina della materia.

I criteri suddetti hanno invece un contenuto specifico e di dettaglio, tanto da rendere impossibile giuridicamente una disciplina limitata solo alla predeterminazione dei principi fondamentali. Questo risulta evidente ponendo l'attenzione sul fatto che si prevedono le possibili modalità di gestione dei beni in questione; si ipotizzano procedure per la concessione di contributi ed agevolazioni in favore di enti ed istituti culturali (è totalmente incompatibile con una legislazione statale di principio la disciplina delle procedure di erogazione di contributi); si stabilisce la revisione della normativa degli appalti, anche in tal caso esorbitando dalla mera legislazione di principio in materia di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

A.2) La seconda materia contemplata dall'articolo in questione è relativa allo spettacolo (cinematografia,

teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo).

Qui l'art. 10, secondo comma, lett. e) stabilisce i seguenti criteri direttivi per il Governo:

razionalizzazione degli organismi consultivi e relative funzioni anche mediante soppressione, accorpamento e riduzione del numero e componenti;

snellimento delle procedure di liquidazione dei contributi e ridefinizione delle modalità di costituzione e funzionamento degli organismi che intervengono nelle procedure di individuazione dei soggetti legittimati a ricevere contributi e quantificazione degli stessi;

adeguamento dell'assetto organizzativo degli organismi e degli enti di settore;

revisione del sistema dei controlli sull'impiego delle risorse assegnate e sugli effetti prodotti dagli interventi.

Per quanto attiene la materia dello spettacolo, va rilevato che già il d.P.R. n. 616/1977, all'art. 49, aveva riconosciuto un'autonomia alle funzioni regionali in materia di attività di prosa, musicali e cinematografiche, rispetto alle tradizionali attività culturali. Infatti il secondo comma del citato art. 49 ha disposto: "Le funzioni delle regioni e degli enti locali in ordine alle attività di prosa, musicali e cinematografiche saranno riordinate con la legge di riforma dei rispettivi settori, da emanarsi entro il 31 dicembre 1979": la norma è significativa perché riconosce in via programmatica la competenza regionale e locale all'esercizio di funzioni amministrative in materia di spettacolo (la preannunciata legge di riforma, peraltro, non è mai stata emanata).

Parlare di spettacolo significa riferirsi onnicomprensivamente ad un insieme di attività diverse, quali: la formazione ed il perfezionamento artistico degli operatori del settore, la produzione degli spettacoli e la loro distribuzione, la ricerca, documentazione e diffusione della cultura di cui sono una manifestazione, il recupero e la costruzione di spazi per lo spettacolo. Anche la commissione Giannini, rilevò che nel settore dello spettacolo si rinvengono molteplici attività che non riguardano esclusivamente la politica di promozione culturale, ma rientrano in varie materie di competenza regionale (Il completamento dell'ordinamento regionale Bologna, 1977, 179).

Con il decreto legislativo n. 112/1998, emanato, com'è noto, in attuazione della legge delega n. 59/1997, l'autonomia dello spettacolo rispetto alle attività culturali è stata sancita dal legislatore. Infatti le "attività culturali" hanno ricevuto una propria definizione per opera dell'art. 148 del decreto legislativo n. 112/1998 che alla lett. f) le identifica con "quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte". Il medesimo decreto legislativo ha fatto oggetto di una considerazione a sé stante, in una diversa disposizione, collocata in un diverso capo ad esso intitolato (il VI) lo "spettacolo", in tal modo mostrando di considerarlo come ambito distinto e separato dalle attività e dai beni culturali.

Il nuovo testo dell'art. 117 Cost. non include lo spettacolo tra le materie soggette alla potestà esclusiva statale, né tra quelle soggette alla potestà legislativa concorrente Stato-regioni, con la conseguenza che in materia sussiste la potestà legislativa "esclusiva" delle regione, secondo il disposto dell'art. 117, quarto comma. Perciò compete alle regioni disciplinare in via legislativa e regolamentare la materia dello spettacolo, nonché stabilire il riparto delle funzioni amministrative tra se stesse e gli enti locali, nel rispetto dei principi consacrati nell'art. 118 Cost.

Né, d'altra parte, in materia sussistono quei titoli di legittimazione trasversale che abilitano lo Stato ad intervenire ai sensi dell'art. 117, secondo comma.

Conseguentemente è invasivo delle attribuzioni regionali l'art. 10, primo e secondo comma lett. e), perché in questa materia lo Stato dovrebbe astenersi da ogni disciplina, anche di principio, nel rispetto dell'art. 117, quarto comma della Costituzione.

Ma la disposizione in esame è parimenti lesiva delle attribuzioni regionali anche qualora - in denegata

ipotesi - si ritenesse che lo spettacolo sia, invece, un settore rientrante nella materia delle attività culturali. Infatti l'art. 117, terzo comma, Cost. include la materia "promozione ed organizzazione delle attività culturali" tra quelle soggette alla potestà legislativa concorrente Stato-regioni e quindi allo Stato è riservata unicamente la definizione dei principi legislativi generali.

I criteri dettati dal legislatore al Governo invece sono, anche in questo caso, puntuali, dettagliati e specifici: si prevedono procedure di erogazione di contributi, controlli sull'utilizzo delle risorse che costituiscono l'oggetto tipico della disciplina della materia rimessa alla potestà legislativa regionale e che non si conciliano affatto con il contenuto di una mera legislazione di principi regolatori, unica consentita allo Stato.

Inoltre la lettera e) che si sta esaminando, tra i criteri per l'esercizio della delega, prevede anche l'adeguamento dell'assetto organizzativo degli organismi e degli enti di settore.

Ai fini della questione di legittimità costituzionale qui prospettata, va premesso che l'art. 117, secondo comma, lett. g) della Costituzione affida alla potestà legislativa statale la materia relativa all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. L'ordinamento e l'organizzazione amministrativa di ogni altro ente pubblico ricade invece nella competenza legislativa residuale regionale.

La disposizione che si censura non limita affatto la competenza statale ai soli enti pubblici nazionali e perciò non assicura che lo Stato non possa provvedere al di fuori della sua competenza costituzionale.

Quindi la norma risulta costituzionalmente illegittima ove la stessa sia riferita ad organismi ed enti diversi da quelli in relazione ai quali lo Stato ha competenza legislativa.

A.3) La terza materia prevista nella disposizione censurata è lo sport; l'art. 10, secondo comma, lett. f) detta i criteri cui il Governo dovrà attenersi nell'adozione dei futuri decreti legislativi, prevedendo l'armonizzazione della legislazione ai principi generali a cui si ispirano gli Stati dell'Unione europea in materia di doping; il riordino dei compiti dell'istituto per il credito sportivo; la garanzia di strumenti di finanziamento anche a soggetti privati.

Con riferimento allo sport, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione sottopone alla potestà legislativa concorrente "l'ordinamento sportivo", mentre la parte residuale della materia (come ad esempio la promozione di attività sportive e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature) non è ricompresa nell'elencazione né del secondo comma né del terzo comma dell'art. 117 Cost., con conseguente sussistenza della potestà legislativa residuale ed esclusiva delle regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117.

Anche in questo caso la specificità ed il dettaglio dei criteri dettati dal legislatore delegante non lasciano spazio ad una legislazione di principi che è invece l'unica ammessa con riferimento all'ordinamento sportivo; d'altra parte, per gli ulteriori aspetti della materia, l'art. 117, quarto comma, della Costituzione non ammette alcun intervento legislativo nazionale, invece consentito dall'impugnata disposizione ad esempio là ove introduce, tra i criteri per l'esercizio della delega, la garanzia di strumenti di finanziamento anche a soggetti privati.

Per i suddetti motivi l'art. 10 si pone in contrasto con l'art. 117 Cost.

B) Violazione degli artt. 76 e 117 della Costituzione.

Una corretta attuazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, come delineato dal nuovo titolo V della Costituzione, impone che i principi regolatori delle materie soggette alla potestà legislativa concorrente siano posti con legge organica emanata dal Parlamento nell'esercizio della propria funzione legislativa.

Nel caso in esame, invece, il Parlamento delega il Governo ad emanare la disciplina della materia,

ponendo i principi ed i criteri direttivi.

L'utilizzazione dei decreti legislativi per individuare i principi fondamentali (ammesso e non concesso che a questo si limiti il contenuto degli adottandi decreti) appare uno strumento di per sé inappropriato e non corretto dal punto di vista costituzionale, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione. Ciò in quanto i decreti legislativi non si prestano alla definizione di norme di principio, essendo essi stessi strumenti destinati ad attuare i principi posti dalla legge di delega; inoltre i criteri stabiliti per la delega, lungi dal consentire l'enucleazione dei principi fondamentali destinati al legislatore regionale, favoriscono l'introduzione di nuovi ulteriori principi che inevitabilmente riducono lo spazio dell'intervento legislativo regionale.

Perciò l'utilizzo improprio e scorretto della delega legislativa, di cui all'art. 76 Cost. viene ad incidere, limitandole, sulle potestà legislative regionali costituzionalmente garantite dall'art. 117 Cost.

P.Q.M.

Si chiede che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 137 del 6 luglio 2002, perché in contrasto con gli artt. 76 e 117 della Costituzione.

Firenze-Roma, addì 3 settembre 2002

Avv. Lucia Bora - Avv. Vito Vacchi - Avv. Fabio Lorenzoni

---

copyright 2002 by Società editrice il Mulino

---

inizio pagina