

SENTENZA N. 153

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali), promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 28 giugno 2010, depositato in cancelleria il 1° luglio 2010 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione di Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 28 giugno 2010, depositato il 1° luglio 2010 ed iscritto al n. 84 del ruolo ricorsi dell'anno 2010, la Regione Toscana, rappresentata e difesa dalla propria Avvocatura, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e sesto, 118, primo comma, e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali).

1.1. – In particolare: l'art. 1 stabilisce che, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge, il Governo, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, adotta uno o più regolamenti per la revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 (Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato), e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310 (Costituzione della «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari», con sede in Bari, nonché disposizioni in materia di pubblici spettacoli, fondazioni lirico-sinfoniche e attività culturali), anche modificando le

disposizioni legislative vigenti, attenendosi ai criteri ivi prescritti. E', inoltre, previsto che sullo schema di regolamento é acquisito il parere, tra gli altri, della Conferenza unificata di cui all'art. 8 della legge – rectius decreto legislativo – 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), parere che dev'essere espresso entro il termine di trenta giorni dalla ricezione del predetto schema, decorso il quale il regolamento é comunque emanato; l'art. 4 dispone che il Ministro per i beni e le attività culturali ridetermina, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, i criteri per l'erogazione dei contributi allo spettacolo dal vivo, nonché le modalità per la loro liquidazione e anticipazione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 3, della legge 15 novembre 2005, n. 239 (Disposizioni in materia di spettacolo), e con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2011. I criteri di assegnazione tengono conto dei livelli quantitativi e della importanza culturale della produzione svolta, della regolarità gestionale degli organismi, nonché degli indici di affluenza del pubblico e sono riferiti ad attività già svolte e rendicontate. E', inoltre, previsto che dall'anno 2010 il Ministero per i beni e le attività culturali può liquidare anticipazioni sui contributi ancora da erogare, fino all'ottanta per cento dell'ultimo contributo assegnato, secondo i criteri e le modalità previsti dai decreti ministeriali vigenti in tale ambito.

1.2. – La ricorrente, premesso che le succitate disposizioni contengono norme in materia di spettacolo, richiama, anzitutto, l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 285 del 2005, secondo cui la materia dello spettacolo é sicuramente riconducibile alla «promozione e organizzazione di attività culturali» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che riguarda «tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo» (in tal senso, anche la sentenza n. 255 del 2004). Cosicché, trattandosi di materia di competenza legislativa ripartita fra Stato e Regione, «di norma la legislazione statale dovrebbe limitarsi a definire i soli principi fondamentali della materia, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite normalmente ai livelli di governo sub-statali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati nell'art. 118 Cost. La disciplina in esame (rectius d.lgs. n. 28 del 2004), invece, appare essenzialmente caratterizzata, sul piano legislativo, da una normativa completa ed autoapplicativa, senza distinzione fra principi e dettagli, e, 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. Tutto ciò parrebbe contrastante non solo con l'art. 117, terzo comma, Cost. ma anche con il primo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che, ove si fosse voluto intervenire in questa particolare materia mediante una “chiamata in sussidiarietà” delle funzioni amministrative da parte dello Stato, ciò avrebbe richiesto, ormai per consolidata giurisprudenza di questa Corte, quanto meno “una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003; ma analogamente cfr. anche sentenze n. 242 del 2005, n. 255 e n. 6 del 2004)».

Di conseguenza, la Corte costituzionale ha ritenuto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (di seguito: Conferenza Stato-Regioni), tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico, caratteristici del nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, che nel decreto legislativo impugnato erano invece riservati solo ad organi statali, così da recuperare alle regioni (in materie che sarebbero di loro competenza) quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche.

La ricorrente osserva che le norme impugnate non risultano conformi all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la pronuncia sopra menzionata e sarebbero, quindi, lesive delle competenze regionali.

1.3. – L'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010 riguarda la disciplina in materia di riordino del settore lirico-sinfonico. In particolare, come visto, la norma prevede l'emanazione di uno o più regolamenti ministeriali per la revisione dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al d.lgs. n. 367 del 1996 e alla legge n. 310 del 2003. Si tratta di quegli enti di prioritario interesse nazionale operanti nel settore musicale per i quali, in base alle su citate normative, é stata prevista la trasformazione in fondazioni di diritto privato.

L'art. 1 del decreto-legge in esame prevede che i suddetti regolamenti siano adottati, solo, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Inoltre, ai sensi della disposizione in esame, i regolamenti dovranno seguire i criteri ivi stabiliti, ossia: «a) razionalizzazione dell'organizzazione e del funzionamento sulla base dei principi di efficienza, corretta gestione, economicità ed imprenditorialità, anche al fine di favorire l'intervento di soggetti pubblici e privati nelle fondazioni; b) individuazione degli indirizzi ai quali dovranno informarsi le decisioni attribuite alla autonomia statutaria di ciascuna fondazione, con particolare riferimento alla composizione degli organi, alla gestione e al controllo dell'attività, nonché alla partecipazione di privati finanziatori nel rispetto dell'autonomia e delle finalità culturali della fondazione; lo statuto di ciascuna fondazione e le relative modificazioni sono approvati dal Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; c) previsione di forme adeguate di vigilanza sulla gestione economico-finanziaria della fondazione; d) incentivazione del miglioramento dei risultati della gestione attraverso la rideterminazione dei criteri di ripartizione del contributo statale; e) disciplina organica del sistema di contrattazione collettiva; f) eventuale previsione di forme organizzative speciali per le fondazioni lirico-sinfoniche in relazione alla loro peculiarità, alla loro assoluta rilevanza internazionale, alle loro eccezionali capacità produttive, per rilevanti ricavi propri o per il significativo e continuativo apporto finanziario di soggetti privati, con attribuzione al Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del potere di approvazione dello statuto e delle relative modifiche. Lo statuto di ciascuna delle predette fondazioni prevede, tra l'altro, che i componenti del consiglio di amministrazione siano, di regola, nominati in proporzione al finanziamento alla gestione e che l'erogazione del contributo statale avvenga sulla base di programmi di attività triennali in ragione di una percentuale minima prestabilita a valere sul Fondo unico dello spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, con verifica successiva dei programmi da parte del Ministero per i beni e le attività culturali. Il Ministero dell'economia e delle finanze é sentito per le materie di sua specifica competenza».

Ad avviso della Regione Toscana, la materia disciplinata dalla disposizione in esame incide prevalentemente sulla materia dello spettacolo, la quale – secondo la richiamata pronuncia della Corte costituzionale n. 285 del 2005 – dev'essere ricondotta alla materia «promozione e organizzazione di attività culturali», oggetto di potestà legislativa concorrente delle regioni ex art. 117, terzo comma, Cost. Per contro, a seguito del d.lgs. n. 367 del 1996, gli enti lirico sinfonici non potrebbero essere più qualificati come enti nazionali, avendo assunto la veste giuridica formale delle fondazioni di diritto privato e restando così sottratti alla disciplina relativa all'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera g), Cost.

Neppure potrebbe venire in rilievo, ai fini in esame, la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto, alla luce della giurisprudenza amministrativa formatasi in materia,

le fondazioni liriche, seppur trasformate in fondazioni di diritto privato, rientrerebbero a pieno titolo fra gli organismi di diritto pubblico, essendo «[...] sottoposti al controllo della Corte dei conti, finanziati in massima parte con risorse pubbliche e quindi assoggettate ad una normativa speciale di gran lunga più penetrante di quella stabilita in via generale dell'art. 25 del codice civile. I fondatori necessari dei teatri, del resto, sono lo Stato, le Regioni ed i comuni e i presidenti degli stessi sono i sindaci delle città ospitanti, tenuti a rimettere anche al Ministero dell'economia e delle finanze le risultanze del proprio operato» (cfr. T.A.R. Liguria, sez. II, 18 febbraio 2009, n. 230; nello stesso senso T.A.R. Sicilia, sez. II, 16 maggio 2002, n. 1281). Inoltre, in merito alla natura e alla collocazione sistematica della Fondazione Teatro Lirico di Cagliari, costituita a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 367 del 1996, il disegno del legislatore sarebbe stato quello di operare una peculiare privatizzazione del settore, trasformando in fondazioni gli enti in precedenza deputati alla cura degli interessi propri della musica, ma senza privarli di tutte le preesistenti funzioni di carattere pubblicistico, tenuto conto delle indubbie ricadute di carattere pubblicistico degli specifici interessi affidati alle loro cure. La scelta del legislatore, insomma, sarebbe stata quella di «modificare i preesistenti moduli operativi, seppur sostituendo ai soggetti gestori di tipo tradizionale (enti pubblici in senso stretto) fondazioni di diritto privato [...] espressione della tendenza, da tempo emersa nella prassi legislativa, ad una spiccata eterogeneità dei moduli organizzativi e di azione della pubblica amministrazione, che in dottrina e giurisprudenza ha persino dato vita ad una nuova ed aperta nozione di “ente pubblico”, capace di comprendere anche figure soggettive formalmente privatistiche. [...] infatti, la fondazione gestisce interessi pubblici o, comunque, di pubblica rilevanza, se ad essa partecipano necessariamente (anche mediante rilevanti contributi di carattere finanziario) enti pubblici (tra i quali la Regione)» (cfr. T.A.R. Cagliari, sez. II, 23 maggio 2008, n. 1051).

Pertanto, la disciplina dettata dalla norma impugnata esulerebbe dalla materia dell'ordinamento civile, perché le fondazioni in esame, organismi di diritto pubblico con organi gestionali caratterizzati dalla compresenza delle Regioni, opererebbero in una materia – «promozione ed organizzazione di attività culturali» – affidata alla potestà legislativa concorrente, da esercitare nell'ambito dei principi dettati dallo Stato.

Inoltre, la ricorrente denuncia il contrasto dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010 con l'affermazione – contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2004 – secondo cui le attività culturali di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, in quanto la norma impugnata non si limita a dettare principi al legislatore regionale, ma stabilisce la revisione della normativa in base a precisi criteri direttivi. Il legislatore statale sarebbe, quindi, intervenuto, del tutto illegittimamente, con una normativa puntuale, di dettaglio, esaustiva, senza lasciare alcuno spazio al legislatore regionale, ciò in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Sarebbe leso, altresì, l'art. 117, sesto comma, Cost., ai sensi del quale il regolamento statale è ammesso esclusivamente nelle materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. Diversamente, nel caso in esame, verrebbe in questione la materia «promozione e organizzazione di attività culturali», affidata alla potestà concorrente regionale. Ne discenderebbe l'inammissibilità del ricorso alla fonte regolamentare statale.

In ogni caso, la norma violerebbe l'art. 118 Cost. ed il principio della leale cooperazione tra Stato e Regione, prevedendo che il regolamento sia adottato solo previo parere della Conferenza unificata e che questo possa essere superato ove non intervenga entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di regolamento. Secondo quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 285 del 2005, l'interferenza della normativa in esame con le competenze regionali in materia di promozione e organizzazione di attività culturali, a potestà legislativa concorrente ex art.

117, terzo comma, Cost., avrebbe, invece, imposto l'intesa con la Conferenza medesima, in luogo del parere da rilasciare, oltre tutto, in un termine palesemente insufficiente.

La norma impugnata, in conclusione, sarebbe illegittima per contrasto con gli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 Cost., nonché per violazione del principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

1.4. – L'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010 prevede che il Ministro per i beni e le attività culturali ridetermini i criteri per l'erogazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo. A tal fine, la norma richiama le procedure previste dall'art. 1, comma 3, della legge n. 239 del 2005, la quale stabilisce, per quanto qui rileva, che i decreti ministeriali concernenti i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo dal vivo vengano sì adottati d'intesa con la Conferenza unificata, ma che, tuttavia, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa (entro sessanta giorni dalla data della loro trasmissione alla Conferenza unificata da parte del Ministro), tali decreti possano essere adottati comunque.

Secondo la Regione Toscana, tale intesa non può essere considerata effettiva, in quanto superabile in mancanza di codecisione entro il termine di sessanta giorni, ciò, peraltro, senza neppure distinguere tra inerzia della Conferenza unificata e dissenso espresso. Sarebbe, così, violato il principio, più volte affermato dalla Corte costituzionale, per cui, quando lo Stato decide di allocare al livello centrale la titolarità di funzioni, dettando quindi anche la relativa disciplina legislativa incidente in ambiti rientranti nella competenza regionale, dev'essere prevista l'intesa con la Conferenza unificata e/o con le Regioni, a salvaguardia delle loro attribuzioni costituzionalmente previste (in tal senso, sentenze n. 303 del 2003, n. 6 del 2004 e n. 383 del 2005). Principio ulteriormente ribadito anche con specifico riferimento alla materia dello spettacolo (sentenza n. 285 del 2005).

Dunque, la norma in esame, con la prevista attivazione del potere sostitutivo al mancato raggiungimento dell'intesa, e così con la conclusione unilaterale del procedimento da parte dello Stato, si porrebbe in netto contrasto con il suddetto orientamento della Corte costituzionale, violando gli artt. 117 e 118 Cost., perché le competenze regionali non troverebbero espressione in quel punto di equilibrio rappresentato dall'intesa forte.

Inoltre, l'attivazione di tale potere sostitutivo, indifferentemente a fronte sia dell'inerzia, sia del mancato raggiungimento dell'intesa per espresso articolato dissenso, declasserebbe l'intesa stessa in un parere non vincolante, non compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze e con il principio di leale collaborazione, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 303 del 2003 e n. 285 del 2005).

In ultima analisi, la ricorrente stigmatizza che il legislatore statale non abbia previsto criteri direttivi volti a garantire il carattere «forte» dell'intesa, necessario per il rispetto delle competenze costituzionali di tutti gli enti di governo coinvolti. Con specifico riferimento alla rilevata violazione dell'art. 120 Cost., evidenzia ulteriormente doversi escludere che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non potrebbe mai strutturalmente ridursi ad esercizio di un potere unilaterale.

In definitiva, la disposizione di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010 sarebbe illegittima per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., anche per la lesione del principio della leale collaborazione.

La Regione Toscana confida, quindi, che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge n. 64 del 2010, per violazione degli artt. 117, 118 e 120 Cost., anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale ed ha chiesto che le questioni promosse con il ricorso della Regione Toscana siano dichiarate inammissibili o infondate.

Premette la difesa dello Stato che con il decreto-legge n. 64 del 2010 il Governo ha avuto come obiettivo primario quello di porre in essere un primo, immediato ed urgente, rimedio all'attuale stato di crisi in cui versano molte delle quattordici fondazioni lirico-sinfoniche del nostro Paese (Teatro Comunale di Bologna, Teatro Maggio Musicale Fiorentino, Teatro Carlo Felice di Genova, Teatro alla Scala di Milano, Teatro San Carlo di Napoli, Teatro Massimo di Palermo, Teatro dell'Opera di Roma, Teatro Regio di Torino, Teatro Lirico G. Verdi di Trieste, Teatro La Fenice di Venezia, Arena di Verona, Accademia Nazionale di Santa Cecilia di Roma, Teatro Lirico di Cagliari ed infine il Teatro Petruzzelli di Bari). Tutto ciò al fine di coniugare, principalmente, due esigenze: da un lato, consentire ai predetti enti lirici, operanti a livello nazionale, di poter realizzare economie di spesa, con una più razionale allocazione delle risorse disponibili; dall'altro, valorizzare la professionalità del personale dipendente, mantenendo elevato il livello delle produzioni offerte al pubblico sia in Italia sia all'estero.

La difficile situazione economico-gestionale dovrebbe essere fatta risalire in gran parte alle consistenti spese di mantenimento di tali enti e, segnatamente, alle ingenti spese sostenute per il personale dipendente, di valore economico di fatto superiore all'ammontare complessivo del finanziamento statale.

2.1. – Al primo motivo di censura, proposto contro l'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010 nella parte in cui non prevede che gli atti (regolamentari) ivi indicati siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la difesa dello Stato oppone che le fondazioni lirico-sinfoniche interessate dall'intervento normativo in oggetto derivano dalla trasformazione in soggetti di diritto privato – avvenuta con il decreto-legge 24 novembre 2000, n. 345 (Disposizioni urgenti in tema di fondazioni lirico-sinfoniche), convertito dalla legge 26 gennaio 2001, n. 6 –, degli enti di prioritario interesse nazionale operanti nel settore musicale previsti e disciplinati dalla legge 14 agosto 1967, n. 800 (Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali); legge tuttora vigente.

Queste fondazioni, nonostante la privatizzazione, sarebbero ancor oggi, a tutti gli effetti, organismi a rilevanza pubblica, come dimostrato dai seguenti indici di pubblicità delle loro funzioni: a) persistente perseguimento di una funzione pubblicistica d'interesse nazionale in campo musicale; b) finanziamento in misura quasi totalitaria da parte dello Stato; c) sottoposizione al controllo sulla gestione finanziaria della Corte dei conti; d) vincolatività nei loro confronti della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

In tal senso, la disposizione normativa oggetto di censura, concernente le modalità di adozione dei regolamenti di delegificazione destinati a riformare l'assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni liriche, troverebbe copertura costituzionale nell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, tenuto conto della percorribilità di un'interpretazione adeguata al dettato costituzionale «in relazione anche [...] alla evoluzione subita [...] dalla stessa nozione di ente pubblico» (sentenza della Corte costituzionale n. 466 del 1993) e della natura speciale di tali soggetti desumibile sia dalla costituzione, sia dalla struttura e dalla

gestione, con previsione di norme particolari, differenziate da quelle proprie del regime tipico dei soggetti privati (sentenze n. 29 del 2006 e n. 59 del 2000).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il regime giuridico speciale ascrivibile alle fondazioni liriche privatizzate risulta, anzitutto, dal fatto di essere state costituite ex lege, senza alcun atto di disposizione personale; in secondo luogo, dalla loro sottoposizione al controllo della Corte dei conti; infine, dall'equiparazione delle stesse, anche per l'applicazione della normativa in materia di appalti, ai soggetti pubblici, ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

In subordine, qualora si volesse rimanere alla veste formale di soggetti privati assunta da tali enti, l'ordinamento civile – ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – rientrerebbe, in ogni caso, nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Così ricondotta la materia oggetto del decreto-legge in argomento nella sfera della competenza esclusiva dello Stato, la difesa di questo rimarca essere state comunque tenute in considerazione dal legislatore nazionale le istanze di partecipazione, sia regionali che locali (Regioni e Comuni essendo soci fondatori di tali fondazioni), ai fini del procedimento di rideterminazione del quadro normativo di riferimento.

Da un lato, in ragione della disposizione di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 64 del 2010, che prevede l'acquisizione del parere della Conferenza unificata; dall'altro, in forza della disposizione di cui all'art.1-bis) del decreto-legge citato, introdotto dalla legge di conversione n. 100 del 2010, ove si prevede espressamente che, ai fini della riorganizzazione e della revisione dell'assetto delle fondazioni lirico-sinfoniche, i regolamenti di delegificazione siano adottati solo a seguito dell'attivazione di un percorso «che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali rappresentative».

In tal modo, il legislatore avrebbe assicurato, in ambito ricadente nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e secondo una logica di leale collaborazione, l'adeguata partecipazione delle autonomie regionali e locali alla fase di successiva definizione del quadro normativo di riferimento degli enti lirici.

2.2. – Quanto, poi, all'ulteriore motivo di censura, secondo cui l'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010 sarebbe lesivo degli artt. 117, commi terzo e sesto, e 118 Cost., come pure del principio di leale collaborazione, osserva la difesa dello Stato che la presunta illegittimità costituzionale lamentata dalla ricorrente non avrebbe più ragion d'essere, in quanto, in sede di conversione in legge, la disposizione contenuta nell'art. 4 del decreto-legge citato sarebbe stata totalmente riformulata. In particolare, la rideterminazione dei criteri di erogazione dei contributi statali da parte del Ministro per i beni e le attività culturali (peraltro d'intesa con la Conferenza unificata) sarebbe stata eliminata, con conseguente sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere da parte della Regione Toscana e, in ogni caso, con cessazione della materia del contendere, «tenuto conto del fatto che i criteri di erogazione dei contributi agli organismi operanti nel settore dello spettacolo dal vivo restano quelli previsti e disciplinati dai decreti ministeriali attualmente vigenti (risalenti al 2007) ed adottati d'intesa con la Conferenza Unificata».

2.3. – Con memoria depositata il 24 febbraio 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato che il ricorso della Regione Toscana era stato proposto prima della conversione in legge del decreto-legge n. 64 del 2010, intervenuta con legge 29 giugno 2010, n. 100, e non ha potuto

tenere conto delle modifiche apportate dalla legge, in particolare del comma 1-bis dell'art. 1 e del nuovo art. 4.

Secondo la difesa dello Stato, le nuove disposizioni comportano la cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione o, comunque, la necessità di una loro riproposizione in termini adeguati alle modifiche apportate all'originario impianto del decreto-legge, ciò che la Regione Toscana non avrebbe fatto.

In particolare, con il comma 1-bis, l'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010 si è arricchito di una previsione importante in punto di coinvolgimento degli enti locali nell'attuazione della riforma delle fondazioni musicali.

Secondo il predetto comma, gli emanandi regolamenti di riorganizzazione e revisione delle fondazioni dovranno: «a) prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative [...]». Ciò manifesterebbe chiaramente l'intento del legislatore statale di coinvolgere realmente gli enti locali interessati nella gestione delle fondazioni musicali, anche al di là delle prescrizioni formali dettate dal successivo comma 2; come pure di escludere che eventuali dissensi degli enti locali rispetto agli indirizzi dettati dal legislatore statale possano essere disattesi, imponendo, piuttosto, che siano affrontati e risolti in sede di confronto fra le parti.

La disposizione del secondo comma dell'art. 1, oggetto della prima censura della Regione Toscana dovrebbe, di conseguenza, essere interpretata nel senso che soltanto l'omessa adozione del parere da parte della Conferenza unificata nel termine previsto possa legittimare l'adozione del regolamento attuativo.

Ad ogni modo, la difesa dello Stato ribadisce che il parametro di costituzionalità evocato dalla Regione in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. non sarebbe pertinente.

Invece che di attività qualificabile come «promozione e organizzazione di attività culturali», verrebbe in rilievo la riforma generale dell'assetto organizzativo e gestionale delle Fondazioni musicali istituite con il d.lgs. n. 367 del 1996.

Con il suddetto decreto legislativo (e con la successiva legge n. 6 del 2001), gli enti lirici di cui alla legge n. 800 del 1967 sono stati trasformati in fondazioni di diritto privato.

Nondimeno, gli enti lirici di prioritario interesse nazionale individuati dalla legge n. 800 del 1967, come integrata dalla legge n. 310 del 2003, avrebbero conservato la loro struttura essenziale e la loro finalità, le fonti di finanziamento pubblico e le caratteristiche dell'attività, pur con la mutata veste privatistica della soggettività formale, tanto da mantenere la qualificazione di organismo di diritto pubblico.

Sicché, la struttura formalmente privata delle fondazioni musicali non varrebbe a spostare il profilo costituzionale di riferimento dall'art. 117, secondo comma, lettera g), all'art. 117, terzo comma, Cost.

Evidenzia, ancora, la difesa dello Stato che il finanziamento statale è attualmente, non solo per il Teatro Maggio Musicale Fiorentino, ma anche per tutte le altre fondazioni lirico-sinfoniche, di gran lunga superiore a quello delle Regioni, e che lo stesso impegno dell'amministrazione comunale, anche in considerazione del suo obbligo di fornire la sede del teatro, è maggiore rispetto a quello della Regione Toscana.

Sarebbe, dunque, illogico il tentativo della Regione di sottrarre al maggior finanziatore delle fondazioni musicali la potestà di organizzarle in modo da conseguire economie di sistema e razionalizzazioni di produzione, come auspicato dal legislatore con l'adozione del decreto-legge n. 64 del 2010 (a partire dall'art. 1).

In buona sostanza, le disposizioni dettate dal decreto-legge n. 64 del 2010 sarebbero volte a realizzare economie nella gestione di enti gravanti sul sistema generale della finanza pubblica (sia per la parte concernente le erogazioni a carico dello Stato, sia per quella relativa alle erogazioni regionali), di guisa che, anche sotto questo profilo, la competenza del legislatore statale non potrebbe essere negata.

Né, d'altro canto, potrebbe contraddittoriamente sostenersi che la materia non sia di esclusiva competenza statale in quanto non di ordinamento civile. Al contrario, se la materia de qua non inerisse all'organizzazione dei soggetti che perseguono pubblici interessi, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., essa non potrebbe che rifluire nella materia dell'ordinamento civile, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In ogni caso, il legislatore statale avrebbe inteso coinvolgere gli enti territoriali e locali nella riorganizzazione delle fondazioni in termini ben più pregnanti di quelli cui sarebbe stato obbligato dalla sua potestà legislativa esclusiva. Lo stesso comma 2 dell'art. 1 (l'unico che potrebbe astrattamente ledere le prerogative regionali invocate) confermerebbe tale intendimento del legislatore, laddove prevede l'acquisizione del parere della Conferenza unificata sugli schemi di regolamento e, solo in caso di silenzio (non già di dissenso formalizzato), l'emanazione, comunque, del regolamento, onde evitare la paralisi di ogni attività di riforma di interesse nazionale.

Peraltro, la denuncia del vizio d'illegittimità costituzionale sollevata in riferimento all'intero art. 1, ma, in realtà, formulata solo con riguardo al suo comma 2 in quanto invasivo della presunta competenza concorrente della Regione, sarebbe inammissibile, sia perché la questione sarebbe stata riferita genericamente all'intero art. 1 e non alla sua parte (comma 2) oggetto, invero esclusivo, di censura, sia perché la ricorrente non avrebbe formulato motivi specifici d'impugnazione avverso le altre parti dell'articolo, pur avendo chiesto di annullarlo in toto.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dunque insistito perché la questione in oggetto sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

Quanto, infine, alle questioni relative all'art. 4, ribadisce la difesa dello Stato che, con la nuova formulazione della predetta disposizione, la determinazione dei criteri per l'erogazione dei contributi allo spettacolo dal vivo, così come originariamente stabilita, è stata espunta dal testo di legge e sostituita da una diversa previsione. Dal diverso contenuto del nuovo testo normativo deriverebbe la sopravvenuta cessazione della materia del contendere sul punto, ovvero la sopravvenuta inammissibilità del ricorso in parte qua, per non avere la Regione riformulato la sua censura.

Considerato in diritto

1. – Con ricorso notificato il 28 giugno 2010 la Regione Toscana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali).

1.1. – L'art. 1 dispone, innanzitutto, che con uno o più regolamenti, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per i beni e le

attività culturali, il Governo provveda alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche, di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 (Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato), e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310 (Costituzione della «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari», con sede in Bari, nonché disposizioni in materia di pubblici spettacoli, fondazioni lirico-sinfoniche e attività culturali), anche con modifiche delle disposizioni legislative vigenti, in conformità ad una serie di precisi criteri direttivi.

La norma impugnata, inoltre, prevede che sullo schema di regolamento di cui al comma 1 sia acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), del Consiglio di Stato e delle competenti commissioni parlamentari; che i pareri siano espressi entro trenta giorni dalla ricezione; che, decorso tale termine, il regolamento sia comunque emanato.

Ad avviso della ricorrente, la disciplina di cui al citato art. 1 ha prevalentemente ad oggetto la materia dello spettacolo, sicché ne denuncia, in primo luogo, il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto con la disposizione impugnata il legislatore statale sarebbe intervenuto, del tutto illegittimamente, con una normativa puntuale, di dettaglio, esaustiva, senza lasciare alcuno spazio al legislatore regionale.

Sarebbe leso, altresì, l'art. 117, sesto comma, Cost., ai sensi del quale il regolamento statale è ammesso esclusivamente nelle materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. Diversamente, nel caso in esame verrebbe in questione la materia «promozione e organizzazione di attività culturali», affidata alla potestà concorrente regionale.

In ogni caso, la norma violerebbe l'art. 118 Cost. ed il principio della leale cooperazione tra Stato e Regione, prevedendo che il regolamento sia adottato solo previo parere della Conferenza unificata e che questo possa essere superato ove non intervenga entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di regolamento. Versandosi nella specie in materia di legislazione concorrente, sarebbe occorsa, invece, l'intesa con la Conferenza medesima.

1.2. – Secondo il dettato dell'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010 il Ministro per i beni e le attività culturali ridetermina con effetto dal 1° gennaio 2011 i criteri per l'erogazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo, seguendo le procedure previste dall'art. 1, comma 3, della legge 15 novembre 2005, n. 239 (Disposizioni in materia di spettacolo). Alla stregua di tale ultimo articolo, i decreti ministeriali concernenti i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo dal vivo sono adottati d'intesa con la Conferenza unificata, ma tuttavia, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa nel termine prefissato di sessanta giorni, possono essere adottati comunque.

La Regione Toscana sostiene che anche tale disposizione sarebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., e altresì con il principio della leale collaborazione.

In particolare, l'intesa ivi prefigurata non potrebbe essere considerata effettiva, in quanto superabile in mancanza di codecisione entro il termine di sessanta giorni, ciò, peraltro, senza neppure distinguere tra inerzia della Conferenza unificata e dissenso espresso.

3. – Preliminarmente deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni relative all'art. 4 del decreto-legge n. 64 del 2010.

Infatti, con la conversione del suddetto decreto nella legge 29 giugno 2010, n. 100, la norma impugnata è stata espunta dal testo dell'art. 4, il quale ora coincide con il secondo periodo di quello originario: «Dall'anno 2010 il Ministero per i beni e le attività culturali può liquidare anticipazioni sui contributi ancora da erogare, fino all'80 per cento dell'ultimo contributo assegnato, secondo i criteri e le modalità previsti dai decreti ministeriali vigenti in tale ambito».

Ciò significa che la rideterminazione dei criteri di erogazione dei contributi statali da parte del Ministro per i beni e le attività culturali è stata eliminata e che, come esattamente ha evidenziato la difesa dello Stato, «[...] i criteri di erogazione dei contributi agli organismi operanti nel settore dello spettacolo dal vivo restano quelli previsti e disciplinati dai decreti ministeriali attualmente vigenti (risalenti al 2007) ed adottati d'intesa con la Conferenza Unificata».

La modificazione apportata in sede di conversione, in mancanza di attuazione medio tempore della norma contenuta nel decreto-legge (che avrebbe avuto effetto solamente a decorrere dal 1° gennaio 2011), risulta, dunque, pienamente soddisfacente delle pretese della ricorrente.

Ne consegue, sul punto, la cessazione della materia del contendere, sulla quale, del resto, la stessa difesa della Regione Toscana ha espressamente concordato in sede di discussione orale.

4. – Non altrettanto può dirsi delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010.

Vero è che la legge di conversione n. 100 del 2010 ha emendato significativamente anche il tenore del suddetto articolo. In primo luogo, con l'aggiunta del comma 1-bis, secondo cui gli emanandi regolamenti di riorganizzazione e revisione delle fondazioni dovranno: «a) prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative [...]»; in secondo luogo, portando da trenta a sessanta giorni il termine previsto per il rilascio del parere da parte della Conferenza unificata.

Tali modifiche, però, – come rilevato dalla difesa regionale nella discussione orale – non soddisfano integralmente le pretese della ricorrente, atteso che, diversamente da quanto opinato dall'Avvocatura generale dello Stato, la Regione non censura solamente la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata, ma anche il carattere di dettaglio della norma impugnata, ascritta ad un ambito di legislazione concorrente («promozione ed organizzazione di attività culturali»), nonché l'adozione in tale materia di un ampio potere regolamentare del Governo.

Le questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010, dunque, possono essere agevolmente trasferite sul corrispondente testo risultante dalla legge di conversione (sentenza n. 298 del 2009), senza che la materia del contendere possa ritenersi al riguardo cessata, poiché le innovazioni introdotte sono inidonee a risolvere tutti i punti d'interesse (sentenza n. 430 del 2007).

4.1. – Anche l'eccezione d'inammissibilità proposta dalla difesa dello Stato dev'essere disattesa, poiché la Regione non impugna soltanto il comma 2 dell'art. 1 (che prevede il parere, peraltro non obbligatorio, anziché l'intesa), ma altresì il comma 1, sia perché la revisione dell'assetto ordinamentale ed organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche non lascerebbe alcuno spazio alla potestà legislativa regionale in una materia di legislazione concorrente, sia perché lo

Stato avrebbe “abusato” del potere regolamentare utilizzandolo al di fuori della sfera della sua competenza esclusiva. Sicché, anche ammettendo che la nuova formulazione della disposizione censurata assicura il rispetto delle istanze partecipative fatte valere dalla Regione Toscana, rimarrebbero insoluti i nodi sottesi all’invasione delle competenze regionali, per di più con prescrizioni particolareggiate, denunciata dalla ricorrente.

5. – Nel merito, le questioni non sono fondate.

Occorre, innanzitutto, procedere all’individuazione dell’ambito materiale sul quale è intervenuto l’art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010, nel contesto del riparto di competenze, stabilito dal Titolo V della seconda parte della Costituzione. Secondo la ricorrente, la disciplina, dettata dalla disposizione in esame, avrebbe prevalentemente ad oggetto la materia dello spettacolo e dovrebbe, pertanto, essere ricondotta alla materia «promozione e organizzazione di attività culturali», attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ex art. 117, terzo comma, Cost. Secondo la difesa dello Stato, invece, la normativa in esame dovrebbe essere ricondotta al titolo di legittimazione della potestà legislativa statale costituito dall’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. («ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»).

5.1. – Una breve premessa sulla storia della disciplina degli enti autonomi lirici (e istituzioni concertistiche assimilate) è indispensabile.

Tali enti hanno ricevuto una prima regolazione dalla legge 14 agosto 1967, n. 800 (Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali), che ha attribuito agli stessi, nominativamente individuati sub art. 6, la personalità giuridica di diritto pubblico e li ha sottoposti alla vigilanza dell’autorità di Governo competente (all’epoca, il Ministro del turismo e dello spettacolo). Ha dichiarato, inoltre, «di rilevante interesse generale» l’attività lirica e concertistica, «in quanto intesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale» (art. 1). Il conferimento della personalità giuridica di diritto pubblico e la sottoposizione alla vigilanza ministeriale sono stati ritenuti dalla legge istitutiva i necessari presupposti, non solo per la realizzazione di spettacoli di alto livello, ma anche per la diffusione dell’arte musicale, per la cura della formazione professionale degli artisti e per lo sviluppo dell’educazione musicale della collettività (art. 5).

Dalle strutture (di numero chiuso), come sopra individuate, il legislatore del 1967 ha distinto i «teatri di tradizione» e le istituzioni concertistico-orchestrali, incaricati di «promuovere, agevolare e coordinare attività musicali [...] nel territorio delle rispettive Province», nonché di dare impulso alle locali tradizioni artistiche e musicali, con il riconoscimento di un’ampia autonomia organizzativa (art. 28).

In coerenza con la distinzione richiamata, la successiva legislazione statale si è interessata esclusivamente dell’assetto organizzativo e delle regole di funzionamento dei soggetti lirici e concertistici ritenuti “nazionali”.

Il decreto legislativo n. 367 del 1996 ha previsto la trasformazione dei medesimi enti, qualificati «di prioritario interesse nazionale [...] nel settore musicale» (art. 2), in fondazioni di diritto privato. E ciò al fine dichiarato di eliminare rigidità organizzative e di attrarre conseguentemente finanziamenti privati. Nel testo risultante dalle numerose novelle via via intervenute, il d.lgs. n. 367 del 1996: a) individua le finalità delle fondazioni nel perseguimento senza scopo di lucro della diffusione dell’arte musicale, della formazione professionale dei quadri artistici e dell’educazione musicale della collettività (art. 3); b) stabilisce che le fondazioni hanno personalità giuridica di diritto privato e sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto dallo stesso d.lgs., dal

codice civile e dalle relative norme di attuazione (art. 4); c) detta norme generali sul contenuto indispensabile degli statuti, prevedendo in una percentuale minoritaria l'apporto complessivo dei privati al patrimonio e subordinando la possibilità di nomina dei consiglieri di amministrazione, da parte dei privati, all'erogazione di un apporto annuo non inferiore all'8% del totale dei finanziamenti statali (art. 10); d) disciplina gli organi di gestione e le loro funzioni: il presidente-sindaco, il consiglio di amministrazione, il sovrintendente ed il collegio dei revisori, dettando la composizione numerica degli organi collegiali ed imponendo la presenza di membri in rappresentanza dell'autorità di Governo e della Regione interessata, i primi in maggioranza nel collegio dei revisori (artt. 11-14); e) mantiene la sottoposizione delle fondazioni lirico-sinfoniche al controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria ed alla vigilanza dell'autorità di Governo competente in materia di spettacolo; f) demanda i criteri di riparto della quota del Fondo unico per lo spettacolo da destinare alle medesime fondazioni ad un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali in relazione alla quantità e qualità della produzione offerta ed agli interventi posti in essere per la riduzione della spesa (art. 24).

Il procedimento di trasformazione, che era stato soltanto delineato dagli artt. 5 ss. del d.lgs. n. 367 del 1996, è stato realizzato successivamente con il d.lgs. 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Con esso il Governo ha abrogato, sul punto, il precedente provvedimento legislativo e ha disposto direttamente per legge la trasformazione in oggetto, ritenendo che la veste giuridica privata consentisse ai suddetti enti di svolgere più proficuamente la propria attività. La Corte costituzionale ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità del d.lgs. da ultimo citato per eccesso di delega (sentenza n. 503 del 2008). In seguito, però, l'art. 1 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 345 (Disposizioni urgenti in tema di fondazioni lirico-sinfoniche), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 26 gennaio 2001, n. 6, ha nuovamente disposto la trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti lirici, con decorrenza dal 23 maggio 1998. E ciò al fine di salvaguardare con effetto ex tunc l'uniformità e la continuità degli assetti istituzionali già riformati dal d.lgs. n. 134 del 1998.

E' in tale contesto che si inserisce il decreto-legge n. 64 del 2010, emanato con l'obiettivo primario di incidere sull'organizzazione e sul funzionamento delle fondazioni lirico-sinfoniche con «un primo, immediato e urgente intervento volto a riformare, negli assetti fondamentali, un settore in profonda crisi come quello [...] lirico-sinfonico [...] al fine di razionalizzare le spese degli enti lirici [per il solo personale di entità superiore al valore economico del finanziamento statale] e nel contempo implementare, oltre alla produttività del settore, i livelli di qualità delle produzioni offerte» (così la relazione al disegno di legge di conversione presentato al Senato della Repubblica il 30 aprile 2010).

L'art. 1, specificamente impugnato in questa sede, introduce una serie di disposizioni, demandandone al Governo la prescrizione in termini analitici «con uno o più regolamenti», per il sistematico riordino del settore lirico-sinfonico, in ossequio ai principi di efficienza, correttezza, economicità ed imprenditorialità, di autonomia nei limiti stabiliti dagli indirizzi dell'autorità ministeriale, culminanti nel potere di approvazione dello statuto, di adeguata vigilanza sulla gestione economico-finanziaria, di disciplina organica della contrattazione collettiva, di eventuale previsione di forme organizzative speciali per le fondazioni liriche in relazione «alle loro peculiarità, alla loro assoluta rilevanza internazionale, alle loro eccezionali capacità».

5.2. – Così ricostruito il quadro normativo su cui il legislatore statale è ora intervenuto con il decreto-legge censurato, la Corte ritiene che la norma impugnata, diretta a revisionare organicamente il settore lirico-sinfonico, prendendo le mosse dalla riorganizzazione delle fondazioni ad esso preposte, afferisce alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa

dello Stato e degli enti pubblici nazionali», contemplata nella richiamata lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Sulla qualificazione in senso pubblicistico degli enti lirici, ancorché privatizzati, si registra anche una sostanziale convergenza delle parti, nel solco peraltro di una giurisprudenza prevalente (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 2637 del 2006; T.A.R. Liguria, sez. II, sentenza n. 230 del 2009; T.A.R. Sardegna, sez. II, sentenza n. 1051 del 2008). Si ritiene, infatti, concordemente che, nonostante l'acquisizione della veste giuridica formale di «fondazioni di diritto privato», tali soggetti conservino, pur dopo la loro trasformazione, una marcata impronta pubblicistica. Anche questa Corte, in un altro caso in cui, analogamente, le attività dell'ente eccedevano la dimensione regionale o locale, ha rilevato – sia pure sotto la vigenza del precedente art. 117 Cost. – che la “Società di cultura La Biennale di Venezia”, dopo la privatizzazione, aveva mantenuto «la funzione di promuovere attività permanenti e di organizzare manifestazioni internazionali inerenti la documentazione nel campo delle arti» e continuava ad assolvere, pur nella nuova forma privata assunta, compiti di interesse nazionale (sentenza n. 59 del 2000).

Gli indici della connotazione pubblica degli enti lirici sono, peraltro, molteplici e ravvisabili nella preminente rilevanza dello Stato nei finanziamenti, nel conseguente assoggettamento al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 367 del 1996, nel patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, confermato dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 345 del 2000, nell'inclusione nel novero degli organismi di diritto pubblico soggetti al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). In particolare, il tenore della citata disciplina sugli appalti pubblici, di derivazione comunitaria, appare molto eloquente, perché riconosce a livello legislativo la compatibilità della nozione di organismo di diritto pubblico con la forma giuridica privata dell'ente («anche in forma societaria»), purché l'ente stesso risulti, come nella specie, istituito per soddisfare esigenze d'interesse generale, dotato di personalità giuridica e finanziato in modo maggioritario dallo Stato o da altri enti pubblici (art. 3, comma 26, del d.lgs. n. 163 del 2006).

Alla natura pubblica di tali enti – non controversa – la Corte ritiene che si accompagni il carattere nazionale dei medesimi. E ciò non tanto perché suggerito dall'indicazione del loro rilievo nazionale, costantemente presente in tutta la normativa di riferimento come attributo qualificante di essi, ma soprattutto perché le finalità delle anzidette fondazioni, ossia la diffusione dell'arte musicale, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività (art. 3 del d.lgs. n. 367 del 1996, che ripete la formulazione dell'art. 5 della legge n. 800 del 1967), travalicano largamente i confini regionali e si proiettano in una dimensione estesa a tutto il territorio nazionale. Sono significativi, d'altronde, del fatto che non si tratta di attività di spettacolo di interesse locale gli ingenti flussi di denaro con cui lo Stato ha sovvenzionato e continua a sovvenzionare tali soggetti.

Anche il confronto con i teatri di tradizione e le altre istituzioni concertistico-orchestrali, protagonisti – essi sì – della programmazione di attività musicali in ambito ben circoscritto (art. 28 della legge n. 800 del 1967), evidenzia chiaramente la vocazione, per contro, spiccatamente nazionale di quel gruppo di enti lirici di eccellenza (che, non a caso, si è ritenuto di ampliare con legge dello Stato, includendovi la «Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari» costituita ex art. 1 della legge n. 310 del 2003), la rilevanza generale delle finalità perseguite e l'ampiezza delle attività svolte.

Da quanto precede risulta chiaro che interventi di riassetto ordinamentale ed organizzativo del tipo di quello prefigurato dal censurato art. 1 – incidendo profondamente in un settore dominato da soggetti che realizzano finalità dello Stato – devono essere ascritti alla materia «ordinamento e

organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

D'altro canto, l'assoggettamento – «per quanto non espressamente previsto dal presente decreto» (art. 4 del d.lgs. n. 367 del 1996) – alla disciplina del codice civile e delle disposizioni di attuazione del medesimo, colloca per questo aspetto residuo le fondazioni in esame, munite di personalità giuridica di diritto privato pur svolgendo funzioni di sicuro rilievo pubblicistico, all'interno dell'ordinamento civile, materia, anche questa, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.3. – La legittimazione dello Stato a doppio titolo (art. 117, secondo comma, lettere g e l, Cost.) nel disciplinare il riordino del settore lirico-sinfonico ed il riassetto degli enti pubblici ivi impegnati, è coerente, oltre che con l'esigenza già ricordata di tutelare direttamente ed efficacemente i valori unitari e fondanti della diffusione dell'arte musicale, della formazione degli artisti e dell'educazione musicale della collettività (art. 3 del d.lgs. n. 367 del 1996), segnatamente dei giovani, anche con lo scopo dichiarato dalla legge di trasmettere i valori civili fondamentali tradizionalmente coltivati dalle più nobili istituzioni teatrali e culturali della Nazione (art. 1, comma 1-bis, lettera g, del decreto-legge n. 64 del 2010, aggiunto dalla legge di conversione n. 100 del 2010).

Tali obiettivi costituiscono, infatti, esplicitazione dei principi fondamentali dello sviluppo della cultura e della tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, di cui all'art. 9, primo e secondo comma, Cost., che solo una normativa di sistema degli enti strumentali dettata dallo Stato può contribuire a realizzare adeguatamente. Né è un fuor d'opera, da questo punto di vista, richiamare, altresì, il modello delle istituzioni di alta cultura, che autorizza lo Stato a limitare, con una propria disciplina, l'autonomia ordinamentale ad esse riconosciuta (art. 33, sesto comma, Cost.).

In tale ultima prospettiva, questa Corte ha già affermato che lo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.) giustifica un intervento dello Stato «anche al di là del riparto di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.» (sentenza n. 307 del 2004) e che un valore costituzionalmente protetto come la ricerca scientifica (artt. 9 e 33 Cost.), «in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati», rende ammissibile un intervento “autonomo” statale, non solo in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», ma anche se si riflette, al di fuori di detta sfera, su una materia di competenza concorrente, come, appunto, l'attività di ricerca scientifica (sentenza n. 31 del 2005).

E ciò a prescindere da ogni richiamo, pure ipotizzabile, all'area della tutela “conservativa” dei beni culturali, anch'essa appannaggio della sola competenza legislativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

5.4. – In conclusione, la dimensione unitaria dell'interesse pubblico perseguito, nonché il riconoscimento della “missione” di tutela dei valori costituzionalmente protetti dello sviluppo della cultura e della salvaguardia del patrimonio storico e artistico italiano, confermano, sul versante operativo, che le attività svolte dalle fondazioni lirico-sinfoniche sono riferibili allo Stato ed impongono, dunque, che sia il legislatore statale, legittimato dalla lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., a ridisegnarne il quadro ordinamentale e l'impianto organizzativo.

Le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte per l'affermazione di una competenza esclusiva dello Stato ricorrono quindi tutte (sentenze n. 405 e n. 270 del 2005).

5.5. – La riconduzione dell'ambito materiale regolato dalla norma impugnata a sfere di competenza esclusiva dello Stato destituisce di fondamento anche gli ulteriori motivi di censura proposti dalla ricorrente.

Nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., la potestà regolamentare spetta, salvo delega, proprio allo Stato (art. 117, sesto comma, Cost.).

Neppure ha rilievo la mancata previsione dell'intesa con la Conferenza unificata, perché nei settori di esclusiva competenza statale è sufficiente il parere (sentenze n. 142 e n. 133 del 2008), peraltro ritenuto adeguato persino in ipotesi d'incidenza dell'intervento legislativo dello Stato su plurime competenze correlate (sentenza n. 51 del 2005). E ciò senza tralasciare di osservare che il legislatore statale ha avuto cura di inserire – sub comma 1-bis dell'impugnato art. 1, aggiunto dalla legge di conversione n. 100 del 2010 – l'ulteriore criterio direttivo di «a) prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le Regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali rappresentative», che viene pienamente incontro alle istanze partecipative di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di riforma del settore lirico-sinfonico, attribuendo anche alle Regioni il potere d'interloquire al riguardo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 (Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali), come convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 64 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 100 del 2010, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI