

Il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale della norma-provvedimento (di cui all'art. 22, comma 8, del decreto-legge n. 50 del 2017, convertito in legge n. 96 del 2017) con cui – al di fuori degli ordinari criteri di finanziamento dello spettacolo, delineati dalle norme che regolano il c.d. FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo) – è stato previsto un finanziamento straordinario, *una tantum*, in favore del Teatro Eliseo di Roma, definito “*teatro di rilevante interesse culturale*”.

**Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza 21 dicembre 2020, n. 8191 – Pres. Maruotti, Est. Martino**

**Spettacolo e trattenimenti pubblici – Contributi *una tantum* a favore del Teatro Eliseo di Roma – Legge provvedimento – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità**

*E' rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 9, 33, 41 e 97 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, del decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, convertito, con modificazioni, in legge n. 96 del 2017, che prevede un contributo straordinario in favore del teatro Eliseo di Roma al di fuori della disciplina e del procedimento ordinariamente previsti ai fini dell'intervento pubblico a sostegno dei soggetti operanti nel settore del teatro e dello spettacolo dal vivo (1).*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma-provvedimento che, nel 2017, ha stabilito lo stanziamento di 4 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2017 e 2018, in favore del teatro Eliseo di Roma, in quanto teatro “*di rilevante interesse culturale*”, al fine “*di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario della sua fondazione*” (così l'art. 22, comma 8, del decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, convertito, con modificazioni, in legge n. 96 del 2017).

La questione si innesta in un giudizio azionato in primo grado, dinnanzi al T.a.r. per il Lazio, da parte dei gestori di alcuni teatri romani, avente ad oggetto l'impugnazione degli atti con i quali il Ministero dell'economia e delle finanze aveva provveduto ad impegnare le somme e ad istituire, nel bilancio dello Stato, l'apposito capitolo di spesa preordinato al pagamento del contributo *de quo*. Secondo i ricorrenti, l'attribuzione ad un solo teatro di un contributo *una tantum* di rilevante entità, sganciato dall'ordinario sistema di finanziamento degli spettacoli e delle attività teatrali di cui al FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo, previsto dalla legge n. 163 del 1985), risulterebbe del tutto ingiustificata e determinerebbe un grave effetto distorsivo della concorrenza in danno degli altri teatri che attingono al medesimo bacino di utenti.

Con sentenza 6 marzo 2019, n. 3028, il T.a.r. per il Lazio, sezione II, ha dichiarato il ricorso inammissibile, ritenendo che quegli impugnati non fossero gli atti effettivamente lesivi degli interessi fatti valere dai ricorrenti (i quali avrebbero dovuto impugnare, entro i termini di decadenza prescritti, altri e diversi atti, quali quelli adottati dal Ministero dei Beni e delle Attività culturali recanti l'autorizzazione dell'impegno di spesa sui relativi capitoli di bilancio).

Adito in sede di appello, il Consiglio di Stato, sezione IV, con sentenza non definitiva n. 8067, del 15 dicembre 2020, ha riformato le statuizioni in rito emesse dal T.a.r. – ritenendo, in particolare, che costituisce *“un falso problema quello dell'individuazione, tra gli atti della serie contabile (istituzione del capitolo, impegno, liquidazione etc.), dell'atto effettivamente lesivo, poiché, se esiste un 'vulnus', questo è derivato immediatamente dalla stessa previsione per legge di una misura di natura eccezionale e ad personam”*. Secondo il giudice di appello, infatti, *“appostamento, impegno e liquidazione sono atti contabili di mera esecuzione in cui non si esprime né si esercita alcuna discrezionalità amministrativa, essendo quest'ultima compendiata dall'atto concessivo adottato in forma di legge. Ne deriva che, correttamente e tempestivamente, la richiesta di tutela in sede giurisdizionale dei teatri ricorrenti si è appuntata avverso il primo atto esecutivo di cui sono venuti a conoscenza. In tale ottica, l'impugnazione dell'impegno di spesa, come pure dei successivi atti della sequenza contabile, non era nemmeno dovuta trattandosi sempre di atti esecutivi di contenuto vincolato, meramente consequenziali alla concessione del contributo”*.

II. – Venendo, quindi, al giudizio di merito sulla pretesa fatta valere dai gestori appellanti – e respinto, pregiudizialmente, e sempre con la sentenza non definitiva già citata, il motivo (pur sollevato dai ricorrenti in primo grado) che assumeva la natura di aiuto di Stato del contributo in questione – il Consiglio di Stato, con la coeva ordinanza di cui all'epigrafe, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma di legge che ha istituito il finanziamento *una tantum*, *“in relazione alla violazione degli articoli 3, 9, 33, 41 e 97 della Costituzione”*. Di seguito, il percorso argomentativo seguito dalla Sezione IV:

- a) la questione si presenta anzitutto rilevante, *“perché gli atti impugnati trovano la loro base giuridica esclusivamente nella disposizione-provvedimento censurata dai teatri appellanti avendo, rispetto ad essa, un contenuto del tutto vincolato”*;
- b) il Collegio, di seguito, opera una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento, ricordando che:
  - b1) si definiscono leggi-provvedimento *“le leggi che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e*

n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008)» (così, da ultimo, Corte cost., sentenza 20 novembre 2013, n. 275, in *Foro it.*, 2014, I, 349, e sentenza 1° aprile 2014, n. 64, in *Giur. cost.*, 2014, 1368);

- b2) in assenza, nell'ordinamento attuale, di una "riserva di amministrazione" opponibile al legislatore "non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa" (Corte cost., sentenza 16 febbraio 1993, n. 62, in *Le Regioni*, 1993, 1563, con nota di PASTORI; nonché sentenza 10 ottobre 2014, n. 231, in *Giur. it.*, 2015, 181, con nota di ESPOSITO, in *Giur. cost.*, 2014, 3776, con nota di FONTANA, ed in *Riv. neldiritto*, 2015, 129, con nota di FRAJOLI GUALDI), per cui le leggi-provvedimento non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione (sono qui richiamate, della Corte cost.: sentenza 23 giugno 2020, n. 116, in *Foro it.*, 2020, I, 3715, con note di G. D'AURIA e DELLA VALLE, nonché oggetto della *News US n. 80 del 23 luglio 2020*; sentenza 16 luglio 2019, n. 181, in *Giur. cost.*, 2019, 2109, con nota di SPUNTARELLI; sentenza 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 1424, con note di ONIDA, PULITANÒ, BIN, SERENO);
- b3) in questi casi, tuttavia, il diritto di difesa "verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale" (così, ancora, la sentenza n. 62 del 1993, cit.; nello stesso senso, cfr. anche la sentenza 9 febbraio 2012, n. 20, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 395, con nota di GORLANI, in *Giur. it.*, 2012, 1998, con nota di SPUNTARELLI, in *Giur. cost.*, 2012, 200, con nota di SAPUTELLI, in *Le Regioni*, 2012, 558, con nota di CAMERLENGO, ed in *Giur. it.*, 2013, 780, con nota di SOBRINO);
- b4) spetta, pertanto, alla Corte costituzionale valutare le suddette leggi "in relazione al loro specifico contenuto" (cfr. sentenza 20 novembre 2013, n. 275, in *Foro it.*, 2014, I, 349; sentenza 21 giugno 2013, n. 154, in *Giur. cost.*, 2013, 2266; sentenza 22 luglio 2010, n. 270, in *Foro it.*, 2010, I, 2901, con nota di PALMIERI – PARDOLESI, in *Fallimento*, 2011, 145, con nota di FILIPPI, in *Giur. cost.*, 2010, 3251, con nota di LIBERTINI, in *Corriere giur.*, 2011, 787, con nota di MASTRORILLI, ed in *Riv. dir. comm.*, 2011, II, 217, con nota di SCARCIA); ciò, "essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non

*irragionevolezza della scelta del legislatore regionale*" (così sentenza 18 luglio 2008, n. 288, in *Foro it.*, 2008, I, 3037);

- c) più in generale, sulle leggi-provvedimento, il Collegio rimettente osserva che:
- c1) possono distinguersi due categorie di leggi-provvedimento: da un lato, quelle *"rivolte a dare applicazione concreta ad altre leggi, e tali da conferire all'atto carattere di legge solo formale, in quanto carente dei requisiti tipici della generalità ed innovatività"*, con emersione della problematica costituzionale concernente la possibile violazione del principio della separazione dei poteri; dall'altro lato, le leggi c.d. *"innovative"* che, *"con riferimento a singoli soggetti e a specifici rapporti, derogano al diritto comune e sono caratterizzate dal duplice e congiunto aspetto della personalità e della eccezionalità"*, le quali sollecitano, come fondamentale parametro di giudizio, il principio di eguaglianza;
  - c2) nel caso di specie, la norma istitutiva del contestato finanziamento è da iscriverne a questa seconda categoria, producendo essa l'effetto giuridico di porre *"un obbligo di esecuzione all'amministrazione predeterminando tutti o alcuni dei profili dell'an, del quando, del quid e del quomodo"*;
  - c3) rispetto a leggi-provvedimento di questo tipo, *"l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella di impugnare, come avvenuto nel caso di specie, gli atti applicativi anche se di contenuto vincolato rispetto alla legge-provvedimento, deducendone l'incostituzionalità"*;
- d) quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio passa, quindi, ad esaminare la disciplina dell'intervento pubblico nel settore dello spettacolo dal vivo, articolato secondo *"stanziamenti a bilancio di fondi pluriennali cui si accede sulla base di procedure comparative"*, ai sensi della legge n. 163 del 1985 che ha istituito il Fondo unico per lo spettacolo (c.d. FUS); in proposito, viene ricordato che tale sistema di erogazione dei contributi persegue finalità di interesse pubblico ed è *"incentrato sulla valutazione comparativa dei progetti"*, secondo il seguente schema:
- d1) le risorse del fondo sono ripartite, annualmente, tra i diversi settori considerati (attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante, nonché iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgersi in Italia o all'estero);
  - d2) da ultimo, il d.m. 1° luglio 2014 – vigente *ratione temporis* – ha dettato *"Nuovi criteri per l'erogazione e modalità per la liquidazione e l'anticipazione di contributi allo spettacolo dal vivo, a valere sul Fondo Unico per lo spettacolo, di cui alla Legge 30 aprile 1985, n. 163"*, richiedendo, al fine di accedere ai contributi, la presentazione di un progetto triennale nonché di un programma annuale per coloro le cui istanze triennali sono state approvate;

- d3) le domande di contributi sono valutate secondo un sistema che prevede l'attribuzione di punteggi, calibrati anche in base alla valutazione discrezionale dei progetti artistici presentati;
- d4) in tale quadro, anche il Teatro Eliseo di Roma ha già potuto beneficiare di contributi provenienti dal FUS, sia in quanto *“teatro di rilevante interesse culturale”* (ai sensi dell'art. 11 del richiamato d.m.), sia a titolo di realizzazione di *“progetti speciali”* (ai sensi dell'art. 46, comma 2, dello stesso d.m.);
- e) la norma di legge sospettata di incostituzionalità riguarda *“un solo destinatario, specificamente individuato, ed [ha] un contenuto particolare e concreto rappresentato dall'erogazione di un contributo in denaro finalizzato alla copertura delle spese ordinarie e straordinarie necessarie a consentire la prosecuzione dell'attività del teatro Eliseo in occasione del centenario dalla sua fondazione”*; ciò, quindi, determina:
- e1) che tale norma deve essere assoggettata ad uno *“scrutinio stretto di costituzionalità”* il quale, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, va condotto alla luce del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà; *“tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo”*;
- e2) che il richiamato scrutinio deve considerare *“la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione, con la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo”*, situazione che, tuttavia, *“non può giungere al punto di violare l'eguaglianza tra i cittadini”*;
- f) la norma non si sottrae, dunque, a dubbi di costituzionalità, dal Collegio anzitutto argomentati sulla base degli artt. 3, 9 e 33 Cost., considerando quanto segue:
- f1) essa, pur enunciando l'obiettivo di *“contribuire alle spese affrontate dal Teatro Eliseo al fine di garantire la continuità dell'attività in occasione del suo centenario”*, non cita alcun progetto o programma specifico, *“sicché, a ben vedere, qualunque tipo di spesa potrebbe essere sovvenzionata, purché valutata dal teatro come funzionale alla prosecuzione della propria attività, e non necessariamente per l'effettuazione di iniziative collegate alla celebrazione del proprio centenario (essendo il dettato legislativo al riguardo del tutto generico)”*;
- f2) ne deriva un possibile contrasto con l'art. 3 Cost. *“per violazione del principio di uguaglianza e della parità di trattamento”*, trattandosi di *“una sovvenzione attribuita ad una specifica impresa al di fuori di quelle che sono le regole generali di assegnazione di fondi statali ai teatri, sicché si potrebbe ravvisare una discriminazione delle altre imprese che, a parità di condizioni, si trovino a dover sostenere oneri economici per continuare la propria attività”*;

- f3) peraltro, *“i teatri appellanti – al pari del teatro Eliseo – si rivolgono al medesimo bacino di utenti ed operano non solo nello stesso settore di spettacolo (attività teatrali di prosa), ma anche nella stessa area geografica”*;
- f4) emergono altresì profili di irragionevolezza e arbitrarietà, *“non rinvenendosi, neanche nei lavori preparatori, l’individuazione dell’interesse pubblico sotteso a tale speciale elargizione o, quantomeno, dei criteri ai quali si è ispirata la scelta legislativa (che non ha nemmeno indicato le specifiche modalità di attuazione)”*;
- f5) del resto, in ogni operazione di finanziamento *“non è intelligibile solo un interesse del beneficiario, ma anche quello dell’organismo che l’elargisce, il quale, a sua volta, altro non è se non il portatore degli interessi, dei fini e degli obiettivi che si intendono soddisfare con l’erogazione del contributo”* (è citata Cons. Stato, sez. IV, sentenza 27 aprile 2004, n. 2555, in *Foro it.*, 2005, III, 1);
- f6) nel caso di specie, l’amministrazione non ha indicato sulla base di quali atti, documenti o studi sia stata operata la valutazione sull’interesse pubblico in concreto perseguito (individuato, in modo generico, *“nell’esigenza di garantire la continuità dell’attività di un teatro che riveste particolare importanza, dal punto di vista storico-artistico, per la città di Roma”*), né siffatta motivazione è rinvenibile nei lavori preparatori della legge;
- f7) in definitiva, *“né la ricorrenza del centenario (circostanza peraltro contestata dai teatri ricorrenti), né la situazione di crisi, potrebbero risultare sufficienti a giustificare la speciale elargizione accordata al teatro Eliseo, poiché non sembra emergere lo specifico interesse pubblico sotteso all’intervento del legislatore, o comunque la ragione della differenziazione del teatro beneficiario rispetto alle situazioni degli altri teatri che pure aspirano al sostegno pubblico per realizzare la propria offerta culturale e che si trovano, o potranno trovarsi, nelle medesime o analoghe difficoltà finanziarie”*;
- f8) la discriminazione tra diversi teatri, derivante dall’ingiustificata elargizione di contributi *una tantum* in favore di uno solo di essi, *“costituisce anche violazione degli articoli 9 e 33 della Costituzione, posti a tutela dello sviluppo della cultura e della libertà dell’espressione artistica, valori rispetto ai quali risultano funzionali le disposizioni che regolano l’intervento pubblico in materia, ispirate ai principi della parità di accesso e della valutazione comparativa sulla base di parametri oggettivamente predeterminati”*;
- g) un ulteriore parametro sollevato dal Collegio è, poi, quello *ex art. 97 Cost.*, con riferimento alla violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa (in quanto *“corollario dell’arbitrarietà e manifesta irragionevolezza della disciplina impugnata”*), con particolare riguardo alla mancanza di trasparenza che affligge la norma oggetto dei dubbi di costituzionalità; al

riguardo, il Collegio richiama la sentenza della Corte costituzionale 5 aprile 2018, n. 69 (in *Dir. agr.*, 2018, 321, con nota di BUTTURINI, in *Riv. giur. ambiente*, 2018, 335, con note di BOEZIO e GALDENZI, ed in *Dir. agr.*, 2020, 45, con nota di CAMILLERI) la quale ha “valorizzato il ruolo svolto dal procedimento amministrativo nell’amministrazione partecipativa disegnata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241”, precisando (cfr. sentenza) che:

- g1) il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto è “nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela”;
  - g2) la struttura del procedimento amministrativo “rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza”;
  - g3) viene in tal modo garantita, “in primo luogo, l’imparzialità della scelta, alla stregua dell’art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell’amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.”;
- h) sulla scorta di tali indicazioni, nel caso di specie, rilevano quali “norme interposte rispetto all’attuazione degli articoli 3 e 97 Cost.” le seguenti:
- h1) la previsione generale contenuta nell’art. 12 della legge n. 241 del 1990, per il quale “La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi”;
  - h2) le previsioni della legge n. 162 del 1985 e del decreto-legge n. 24 del 2003, convertito in legge n. 82 del 2003, sulla necessità di individuare “i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo”, aventi valore di principi fondamentali della legislazione statale (cfr. art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 24 del 2003);
  - h3) le previsioni attuative recate, sia pure a livello secondario, dal d.m. 1° luglio 2014, vigente *ratione temporis*;
  - h4) di conseguenza, la disposizione censurata “sembra contrastare [...] anche con i principi vigenti in materia di distribuzione delle risorse pubbliche, risolvendosi

*sostanzialmente in un percorso privilegiato per l'erogazione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di un solo soggetto rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale"* (è qui richiamata Corte cost., sentenza 14 giugno 2017, n. 139, in *Riv. giur. ambiente*, 2017, 435, con nota di BRAMBILLA);

i) infine, il Collegio rimettente solleva il parametro di cui all'art. 41 Cost., *"che garantisce la libertà dell'iniziativa economica privata"*, posto che i gestori dei teatri ricorrenti sono parimenti titolari di *"imprese che agiscono sul medesimo mercato, in concorrenza tra loro, fornendo lo stesso tipo di servizio"*, non essendo rinvenibile *"alcun elemento idoneo a connotare l'infungibilità o, comunque, peculiarità dell'offerta culturale del teatro Eliseo"*; in particolare, si evidenzia che:

i1) il sostegno economico che viene fornito *"in modo discriminatorio dallo Stato"* consente all'impresa beneficiata *"la possibilità di coprire i costi e di adottare prezzi più competitivi"*, in quanto il finanziamento *"prescinde dalle garanzie di imparzialità e di trasparenza proprie della ripartizione del FUS"*, determinando *"un'alterazione del meccanismo concorrenziale attraverso il quale vengono ordinariamente assegnati i finanziamenti alle imprese teatrali, attribuendo al soggetto beneficiario una ingiustificata posizione di vantaggio"*;

i2) non risultano, del resto, individuati *"i valori costituzionali perseguiti o comunque le ragioni che, in un'ottica di bilanciamento, potrebbero giustificare la deroga operata al principio costituzionale della par condicio ed al valore costituzionalmente rilevante della libertà di concorrenza"*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

j) in tema di attribuzione di risorse pubbliche cfr., di recente, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato, sezione III, con ordinanza 9 novembre 2020, n. 6908 (oggetto della News US n. 124, del 26 novembre 2020, cui si rinvia per ogni approfondimento), la quale ha ritenuto *"rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il Codice del Terzo settore, in relazione agli artt. 2, 3, 4, 9, 18, e 118, quarto comma, Cost., nonché in relazione all'art. 76 Cost., per violazione dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega 6 giugno 2016, n. 106, nella parte in cui destina le risorse di cui all'articolo 73, comma 2, lettera c), del citato codice, al sostegno dell'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato attraverso l'erogazione di contributi per l'acquisto, da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni,*

*escludendo gli altri enti del Terzo Settore svolgenti le medesime attività di interesse generale”;*

k) più in generale, sui criteri che governano il riconoscimento di contributi da parte delle pubbliche amministrazioni, anche ai sensi dell’art. 12 della legge n. 241 del 1990, cfr., in particolare, nella giurisprudenza amministrativa:

k1) Cons. Stato, sezione IV, sentenza 28 febbraio 2017, n. 913, secondo cui *“Spetta agli Stati membri CE stabilire se ed in quale misura individuare quali attività (ed in quale misura) e quali soggetti devono ricevere le agevolazioni previste dalla normativa comunitaria a favore dell’agricoltura”*. Questa pronuncia, in particolare, nel negare alle aree di pianura il riconoscimento della qualifica di *“zona agricola svantaggiata”* ai sensi della direttiva n. 1975/268/CEE (qualifica che determinava l’accesso ad apposite agevolazioni contributive, denominate *“contributi agricoli unificati”- CAU*), ha affermato che, *“in presenza di fattispecie non omogenee e al di là dal rilievo che la direttiva n. 268 può assumere, il richiamo ad essa non consente comunque di farne discendere un’assimilazione dei terreni qualificati di montagna dalla legge statale (per ottenere l’esenzione dai CAU) alle zone svantaggiate previste dalle norme comunitarie, sì da costruire in via interpretativa, cioè ben oltre il dato legislativo, una categoria (forzatamente) unitaria da così tanto differenti ed autonome qualificazioni giuridiche”*; per tale via, la decisione giunse anche a ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge statale che prevedeva le agevolazioni in questione solo in favore delle aree montane e non anche di quelle pianeggianti, ancorché *“svantaggiate”* ai sensi della normativa comunitaria;

k2) Cons. Stato, sez. IV, decisione 27 aprile 2004, n. 2555 cit., secondo cui *“Va confermata la sentenza di annullamento del provvedimento con il quale, in relazione all’esercizio finanziario 2001, il Dipartimento per l’informazione e l’editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ripartito tra le associazioni dei consumatori ed utenti, rappresentative a livello nazionale, i contributi stanziati per le attività editoriali, nella parte in cui ha incluso tra i beneficiari un’associazione priva di controllo sulla gestione dell’impresa editrice del periodico a fronte del quale è stato erogato il contributo in suo favore”*. Questa pronuncia, in particolare, ha giudicato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (in riferimento agli art. 3 e 97 Cost.) dell’art. 6 della legge n. 281 del 1998, nella parte in cui tale norma contemplava, fra le forme di attività editoriali da finanziare a beneficio delle associazioni dei consumatori ed utenti, solo le pubblicazioni cartacee di giornali e periodici senza prendere in considerazione l’utilizzo di sistemi

informatici ed elettronici; sul punto, il Consiglio di Stato ha affermato che quella compiuta costituiva *“una scelta di politica legislativa ampiamente discrezionale, insindacabile da parte del giudice se non nei ristretti limiti del controllo di ragionevolezza e tenendo presente l’inderogabile canone costituzionale della copertura finanziaria delle leggi di spesa — art. 81, 4° comma, Cost.”*, rimarcando che *“Nel caso di specie non sono rinvenibili in alcun modo profili di irragionevolezza nella normativa sottoposta a scrutinio”*;

- k3) Cons. Stato, sez. IV, decisione 9 dicembre 2002, n. 6674 (in *Foro it.*, 2003, III, 561), secondo cui *“Le gare a cui partecipano enti locali per vedersi assegnati dei finanziamenti pubblici limitati, pur non rientrando in senso proprio nella categoria delle procedure contrattuali ad evidenza pubblica, devono essere governate dai medesimi principi generali”* (nella specie, si trattava di un progetto cofinanziato dalla Comunità europea e dallo Stato italiano);
- k4) Cons. Stato, ad. gen., 28 settembre 1995, n. 95/95 (in *Ragiusan*, 1997, 159, 298) secondo cui *“In tema di finanziamento dell’attività di ricerca corrente e finalizzata degli istituti zooprofilattici sperimentali, trova applicazione (in sede regolamentare) la previsione generale contenuta nell’art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in forza del quale la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, è subordinata alla predeterminazione e alla pubblicizzazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità ai quali le amministrazioni stesse dovranno attenersi”*;
- l) di recente, per la riaffermazione del principio secondo cui *“in ogni operazione di finanziamento non è intellegibile solo un interesse del beneficiario ma anche quello dell’organismo che lo elargisce il quale, a sua volta, altro non è se non il portatore degli interessi, dei fini e degli obbiettivi del superiore livello politico istituzionale; logico corollario è che le disposizioni attributive di finanziamento devono essere interpretate in modo rigoroso e quanto più conformemente con gli obbiettivi avuti di mira dal normatore”*, cfr., nella giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2020, n. 2402, concernente proprio una fattispecie di contributi alle attività dello spettacolo, cui *adde*:
- l1) Cons. Stato, sez. V, 10 febbraio 2020, n. 1004, in materia di autorizzazione per la costruzione e l’esercizio di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili e di conseguenti incentivi statali;
- l2) C.g.a., sentenza 12 maggio 2020, n. 281, in materia di contributi per le attività agricole previsti dal PSR;

- l3) Cons. Stato, sez. V, sentenza 4 luglio 2019, n. 4584, in tema di finanziamenti a carico di Comuni nell'ambito dei c.d. patti territoriali;
- m) per la riconduzione delle norme che prevedono contributi pubblici e/o prestazioni sociali agevolate alla materia, di competenza statale esclusiva, dei livelli essenziali delle prestazioni (di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.), cfr., nella giurisprudenza amministrativa, di recente:
- m1) Cons. Stato, sez. III, sentenza 10 dicembre 2020, n. 7850, che ha ribadito *“il principio, desumibile dalla giurisprudenza della Sezione, secondo cui non può essere riconosciuta ai Comuni una potestà di deroga alla legislazione statale e regionale nell'adozione del regolamento comunale che disciplina l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, e precisamente, in violazione della disciplina statale dettata con DPCM 5.12.2013, regolamento concernente le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'ISEE”*, con esplicito richiamo all'art. 2, comma 1, del citato d.P.C.M. il quale, tra le altre cose, stabilisce che *“La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni”*;
- m2) Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, parere n. 2697 dell'11 giugno 2013, secondo cui il contenuto del d.lgs. n. 123 del 1998 (recante la disciplina degli interventi di sostegno pubblico alle imprese) *“appare comunque latu sensu riconducibile ad una 'determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale' [...], che incide, sia pure in via indiretta, anche sulla 'tutela della concorrenza”*;
- n) sullo scrutinio stretto di costituzionalità delle c.d. leggi-provvedimento cfr., per una completa ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, la già menzionata News US n. 80 del 23 luglio 2020, avente ad oggetto la sentenza della Corte costituzionale n. 116 del 2020 (richiamata anche dalla pronuncia in epigrafe); in questa sede, è sufficiente ricordare che quest'ultima pronuncia – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge che disponeva l'approvazione del Piano Operativo Straordinario (POS) 2015-2018 della Regione Molise, commissariata per disavanzi sanitari – ha affermato, in particolare, quanto segue:
- n1) la valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi *“non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve*

*poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa”, senza che ciò possa “mettere in discussione il tema della ‘riserva di amministrazione’ nel nostro ordinamento”;*

- n2) *del resto, “se la materia, per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto”;*
- n3) *la qualificazione di una materia (anche da parte del legislatore) come “tipicamente amministrativa” finisce per avere una “inevitabile proiezione” anche nella fase che segue al varo della disciplina, “poiché è destinata a produrre un contenzioso altrettanto specifico, centrato sul rispetto delle regole proprie del procedimento amministrativo e sulle relative mancanze”;*
- n4) *il contenzioso che ne deriva, a sua volta, “costituisce il naturale oggetto del vaglio del giudice amministrativo, al quale è riconosciuta la possibilità di spingersi ‘oltre’ la rappresentazione dei fatti forniti dal procedimento”;*
- n5) *difatti, “l’art. 64 del codice del processo amministrativo contiene una traccia, sia pure incompiuta, degli oneri di contestazione, di allegazione, di prova necessari ad ordinare in forma sequenziale un giudizio esteso al rapporto”;*
- n6) *al giudice compete l’accertamento del fatto senza essere vincolato a quanto rappresentato nel provvedimento (con richiamo a Cons. Stato, sentenza 25 febbraio 2019, n. 1321, in *Giur. it.*, 2019, 1405, con nota di TIMO, in *Guida al dir.*, 2019, 15, 88, con nota di URBANO, ed in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 499, con nota di CAPORALE);*
- n7) *rilevante è, peraltro, che “il controllo in questione sia volto non solo a sanzionare con l’annullamento l’attività amministrativa illegittima, ma anche a conformare l’attività stessa così da renderla pienamente rispettosa dei principi di efficienza, imparzialità e trasparenza costituzionalizzati dall’art. 97 Cost.”;*
- n8) *infine, “la legificazione del provvedimento comporta anche l’inevitabile perdita della naturale elasticità dell’azione amministrativa, che trova nel potere di autotutela una fisiologica risposta alle necessità di riesame del provvedimento”.*