

La Corte costituzionale accoglie la questione che era stata sollevata dalla IV sezione del Consiglio di Stato e dichiara l'illegittimità 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) che – al di fuori degli ordinari criteri di finanziamento dello spettacolo, delineati dalle norme che regolano il c.d. FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo) – ha previsto un finanziamento straordinario, *una tantum*, in favore del Teatro Eliseo di Roma, definito “*teatro di rilevante interesse culturale*”.

Corte costituzionale, sentenza 25 luglio 2022, n. 186 – Pres. Amato, Red. Modugno

Spettacoli e trattenimenti pubblici – Contributi *una tantum* a favore del Teatro Eliseo di Roma – Norma singolare – Violazione dei canoni di congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito – Incostituzionalità

E' incostituzionale, per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, l'art. 22, comma 8, del decreto-legge n. 50 del 2017, convertito in legge n. 96 del 2017, che – nel prevedere un contributo economico in favore del teatro di rilevante interesse culturale “Teatro Eliseo”, per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantirne la continuità delle attività in occasione del centenario della sua fondazione – costituisce una “norma singolare”, dal carattere propriamente personale, che rinuncia alla sua naturale attitudine alla generalità e che si rivela mezzo incongruo e sproporzionato rispetto al fine perseguito. (1)

(1) I. – La Corte costituzionale, con la decisione in epigrafe, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, del decreto-legge n. 50 del 2017, convertito in legge n. 96 del 2017, che aveva autorizzato la spesa di euro 4 milioni, per ciascuno degli anni 2017 e 2018, in favore del “Teatro Eliseo” di Roma, definito dal legislatore quale “*teatro di rilevante interesse culturale*”.

La questione era stata sollevata dal Consiglio di Stato, sezione IV, con [ordinanza 21 dicembre 2020, n. 8191](#) (oggetto della [News US n. 10, del 21 gennaio 2021](#), cui si rimanda per una compiuta ricostruzione del giudizio *a quo* e per i relativi approfondimenti), a margine di un giudizio in cui erano stati impugnati gli 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*.

II. – Di seguito il percorso argomentativo seguito dalla Corte per giungere alla decisione di accoglimento:

a) preliminarmente, in punto di ammissibilità della questione, la Corte – premessa la natura “esterna” della verifica sulla rilevanza, che si “*arresta alla valutazione di non implausibilità della motivazione dell'ordinanza di rimessione*” (sono qui richiamate: [sentenza 14 ottobre 2021, n. 194](#), in *Guida al lav.*, 2021, 45, 108, con nota di IMBRIACI; [sentenza 2 luglio 2008, n. 241](#), in *Foro it.*, 2009, I, 2946, in *Giur. cost.*, 2008, 2850, con note di RESCIGNO e SPUNTARELLI, ed in *Le Regioni*, 2008, 1201, con nota di CARDONE; [sentenza 24 febbraio 1992, n. 62](#), in *Giust. civ.*, 1992, I, 1147, con nota di

BONAMORE, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, 1214, con nota di PALICI DI SUNI, ed in *Giur. cost.*, 1992, 326, con nota di BARTOLE; nonché, da ultimo, [sentenza 27 ottobre 2020, n. 224](#), in *Giur. cost.*, 2020, 2485, con nota di BRANCA) – ritiene che, nel caso di specie, la motivazione sulla rilevanza, offerta dall'ordinanza di rimessione, “è idonea a superare il descritto vaglio di non manifesta implausibilità”; ciò, in quanto:

- a1) il giudice *a quo* ha riferito che le società ricorrenti – il cui interesse a ricorrere è stato riconosciuto con contestuale sentenza parziale dallo stesso giudice – gestiscono teatri di prosa siti, come l'Eliseo, nella città di Roma, e che attingono al medesimo bacino di utenza;
 - a2) di conseguenza, osserva la Corte, “la concessione di un contributo statale di rilevante entità a un solo teatro sarebbe idonea a determinare una distorsione della concorrenza in loro danno, che le ricorrenti avrebbero interesse a rimuovere”;
- b) scendendo dunque al merito delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato, la Corte anzitutto rileva che il contributo in questione prescinde dagli ordinari canali di finanziamento del comparto dello spettacolo, atteggiandosi cioè a “contributo extra FUS”; in particolare:
- b1) il Fondo unico per lo spettacolo (FUS) è stato istituito dalla legge n. 163 del 1985 e viene rifinanziato ogni anno con la legge di bilancio; esso è “ripartito tra i diversi settori secondo le percentuali indicate globalmente per ciascuno di essi dall'art. 2”, ed eroga i contributi secondo criteri e modalità affidati a decreti ministeriali concernenti i singoli ambiti dello spettacolo (e così, per le attività teatrali, vi è il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 1° luglio 2014, vigente al momento dell'entrata in vigore della norma censurata);
 - b2) tale decreto definisce “teatri di rilevante interesse culturale” gli “organismi che svolgono attività di produzione teatrale di rilevante interesse culturale prevalentemente nell'ambito della regione di appartenenza” (art. 11, comma 1), riconoscendo loro una quota dei fondi disponibili, in presenza di determinate condizioni e requisiti, concernenti anche la qualità artistica e la dimensione quantitativa dell'attività triennale programmata;
 - b3) proprio in quanto “teatro di rilevante interesse culturale” il Teatro Eliseo di Roma aveva già ricevuto, negli anni 2015 e 2016, contributi provenienti dal FUS, oltre ad un ulteriore contributo straordinario per la realizzazione di un progetto speciale nell'anno 2016, ai sensi della norma speciale di cui all'art. 46 del citato d.m. 1° luglio 2014;
- c) in tale quadro, la Corte giudica fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. (con assorbimento degli altri parametri), rilevando che quella impugnata rientra nel *genus* delle leggi-provvedimento, fattispecie che ricorre quando “una legge o una sua disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica” (sono qui richiamate, della Corte: [sentenza 16 luglio 2019, n. 181](#), in *Foro it.*, 2019, I, 3769, ed in *Giur. cost.*, 2019, 2109, con nota di SPUNTARELLI; [sentenza 9 febbraio 2018, n. 24](#), in *Giur. cost.*, 2018, 226, con nota di SCOCA; [sentenza 10 ottobre 2014, n. 231](#), in *Foro it.*, 2015, I, 378, in *Giur. it.*, 2015, 181, con nota di ESPOSITO, in *Giur. cost.*, 2014, 3776, con nota di FONTANA, ed in *Riv. nel diritto*, 2015,

129, con nota di FRAJOLI GUALDI), *“attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all’ autorità amministrativa”* (con richiamo a: [sentenza 27 luglio 2020, n. 168](#), in *Ambiente*, 2021, 67, con nota di SPANICCIATI, ed in *Giur. cost.*, 2020, 1863, con note di ASTONE e ANZON DEMMIG; [sentenza 19 maggio 2017, n. 114](#), in *Giur. cost.*, 2017, 1147, con nota di COLASANTE); in particolare, secondo la Corte:

- c1) quella censurata assume i caratteri della *“norma singolare”* – ossia, *“del caso singolo o a fattispecie esclusiva”* – avente un *“carattere, propriamente, personale, che rinuncia alla sua naturale attitudine alla generalità”*;
- c2) disposizioni legislative di tal fatta *“non sono di per sé incompatibili con l’assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione”* ma, *“in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa”* (sono qui richiamate, *ex plurimis*: [sentenza 23 giugno 2020, n. 116](#), in *Foro it.*, 2020, I, 3715, con note di G. D’AURIA e DELLA VALLE, ed in *Giur. cost.*, 2020, 1308, con nota di PINELLI; [sentenza n. 181 del 2019](#), cit.; [sentenza 13 luglio 2017, n. 182](#), in *Giur. cost.*, 2017, 1705; [sentenza 20 novembre 2013, n. 275](#), in *Foro it.*, 2014, I, 349; [sentenza 21 giugno 2013, n. 154](#), in *Giur. cost.*, 2013, 2266; [sentenza 9 maggio 2013, n. 85](#), in *Foro it.*, 2014, I, 441, ed in *Giur. cost.*, 2013, 1424, con note di ONIDA, PULITANÒ, BIN e SERENO; [sentenza 9 febbraio 2012, n. 20](#), in *Foro it.*, 2012, I, 649, 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);
- c3) la legittimità costituzionale va *“valutata in relazione al loro specifico contenuto”* alla luce dei *“criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione”* ([sentenza n. 182 del 2017](#), cit.; [sentenza 22 luglio 2010, n. 270](#), in *Foro it.*, 2010, I, 2901, con nota di PALMIERI e 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; [sentenza n. 275 del 2013](#), cit.; [sentenza n. 85 del 2013](#), cit.; da ultimo, anche [sentenza 29 marzo 2021, n. 49](#), in *Giur. cost.*, 2021, 661, con nota di VERNATA);
- c4) lo scrutinio deve essere *“tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale della disposizione”* ([sentenza n. 275 del 2013](#), cit.; [sentenza 8 maggio 2009, n. 137](#), in *Foro it.*, 2010, I, 2015, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 379, con nota di MACCHIA, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2009, 2818, con nota di GALLO, in *Giur. cost.*, 2009, 1472, con nota di SPUNTARELLI, ed in *Giur. it.*, 2010, 531, con nota di RESCIGNO; [sentenza n. 241 del 2008](#), cit.; [sentenza 13 luglio 2007, n. 267](#), in *Foro it.*, 2007, I, 2993, ed in *Giur. cost.*, 2007, 2608, con note di SPUNTARELLI e ARCONZO);

d) nel caso di specie, precisa la Corte, le condizioni che precedono appaiono sussistenti, tenuto conto di quanto segue:

- d1) la scelta di elargire un contributo finanziario straordinario, *una tantum*, “a un teatro, come l’Eliseo, che ha una lunga tradizione nel panorama culturale della città di Roma ed è stato storica fucina di produzioni artistiche”, per sostenerne il rilancio delle attività, non può considerarsi, di per sé, contrastante con l’art. 3 Cost., essendo ben possibile assegnare risorse cosiddette “extra FUS” senza discriminazioni verso gli altri operatori;
- d2) tuttavia, le ragioni di illegittimità costituzionale derivano dalla verifica di “congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito” e dal “giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell’ottenimento di quello scopo”; la prima, precisa la Corte, è tesa “a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti”;
- d3) la “proporzionalità del trattamento giuridico” costituisce “uno degli aspetti essenziali della ragionevolezza”, da apprezzarsi “tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata [...] in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita” ([sentenza 15 aprile 1993, n. 163](#), in *Foro it.*, 1994, I, 696, in *Le Regioni*, 1994, 173, con nota di VIOLINI, ed in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, II, 451, con nota di ISENBURG; sentenza 22 dicembre 1988, n. 1130, in *Foro it.*, 1990, I, 68);
- d4) nel caso in esame, “il mezzo approntato dal legislatore per raggiungere il fine si rivela, per un verso, incongruo e, per altro verso, sproporzionato”: sotto il primo profilo, il contributo non è legato alla realizzazione di programmi o eventi, né è accompagnato da indicazioni o vincoli di utilizzo dei fondi, mancando dunque le condizioni per assicurare la sua efficacia ed emergendo, con ciò, uno “squilibrio tra i fini enunciati e i mezzi in concreto prescelti” (è richiamata la [sentenza 19 maggio 2022, n. 125](#), in *Foro it.*, 2022, I, 1889, ed in *Guida al lav.*, 2022, 23, 22, con note di SARTORI e BUSIN); sotto il secondo profilo, si ha una sproporzione per eccesso, in quanto “la misura del beneficio è macroscopicamente eccentrica rispetto alle modalità di sostegno allo spettacolo che l’ordinamento conosce” e che consistono sia nelle quote ordinarie del FUS, sia nelle quote “extra FUS” che pure, in passato, sono state riconosciute a singoli Teatri al ricorrere di occasioni specifiche o per la realizzazione di progetti particolari;
- d5) più nel dettaglio, la Corte rileva “la carente illustrazione delle ragioni della scelta di assegnare un contributo così cospicuo”, che è quadruplicato tra l’approvazione dell’ordinario testo del decreto-legge e la sua conversione, senza che dalla lettura dei lavori parlamentari emergano le ragioni per cui è stato deciso quel notevole incremento;
- d6) “sebbene non esista, in via generale, un obbligo costituzionale di motivare la legge”, la Corte precisa che “la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la ratio legis, «specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porre in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l’interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale»” ([sentenza n. 168 del 2020](#), cit.); ciò, posto che “La norma-provvedimento reca [...] i contenuti

tipici dell'atto amministrativo ed è dunque necessario che siano intelleggibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza";

- d7) secondo la giurisprudenza costituzionale, *"qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione", dovendosi stigmatizzare "l'assenza di indicatori che potessero assicurare sull'utilizzo di «criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno»";* ciò, al fine di evitare l'introduzione di *"un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi"* (così [sentenza n. 137 del 2009](#), cit.);
- e) la rilevata irragionevolezza si traduce anche nella violazione dell'art. 41 Cost.; infatti, precisa la Corte, si pone un problema di *"differenziazione delle condizioni degli operatori nel mercato"*:
- e1) l'impresa beneficiaria è avvantaggiata, rispetto a chi non ha ricevuto fondi straordinari, dato che può investire tali fondi nella promozione e valorizzazione delle attività, nonché nella copertura di costi, migliorando la propria posizione nel settore di riferimento;
- e2) e tuttavia, una volta accertata l'irragionevolezza del contributo, *"viene a mancare la giustificazione della differenziazione che il legislatore ha operato: essa assume, così, la valenza di un'alterazione della concorrenza nel mercato ed è ragione di contrasto tra la norma censurata e l'art. 41 Cost."*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- f) in tema di contributi pubblici, e dei relativi criteri legali di erogazione, cfr., nella recente giurisprudenza costituzionale, la [sentenza 15 marzo 2022, n. 72](#) (oggetto della [News US n. 32, del 30 marzo 2022](#), cui si rinvia per gli opportuni approfondimenti), che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale (che era stata sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla III Sezione del Consiglio di Stato) della norma del codice del Terzo settore (di cui al [d.lgs. n. 117 del 2017](#)) che riserva i contributi pubblici per l'acquisto di autoambulanze e di altri autoveicoli per attività sanitarie alle sole associazioni di volontariato, escludendo tutti gli altri enti che, pur se con diversa struttura giuridica, perseguono i medesimi fini di utilità sociale; in particolare, secondo questa sentenza:
- f1) assume rilevanza *"la necessaria prevalenza della componente volontaristica"* nella struttura costitutiva delle organizzazioni di volontariato, che *"si associa al fatto che la disciplina dell'attività di interesse generale di tali enti è permeata da un vincolo particolarmente stringente anche in relazione al modo di svolgimento della stessa, preordinato a esaltare quella caratteristica di gratuità che connota l'attività del volontario"*;
- f2) assume, altresì, rilevanza la mancanza di corrispettivo del servizio reso da tali associazioni, che non hanno quindi – a differenza degli altri enti del Terzo

settore, che svolgono attività economica – le risorse necessarie all’acquisto di automezzi e beni strumentali al sostegno delle attività di interesse generale;

f3) non appare quindi discriminatorio o irragionevole che il contributo in questione sia accessibile ai soli enti del Terzo settore caratterizzati dal vincolo normativo alla prevalenza dei volontari e dal connesso principio di gratuità, con esclusione degli altri enti per i quali tale previsione non sussiste e che quindi possono pattuire remunerazioni con cui autonomamente finanziare l’acquisto o il rinnovo dei beni;

g) 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:

g1) [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;

g2) [Cons. Stato, sez. V, sentenza 27 giugno 2012, n. 3778](#) (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2012, 1628, solo massima), secondo cui *“In ogni operazione di finanziamento a carico della mano pubblica, il beneficio economico è riferibile ad un obiettivo essenziale perseguito dalla relativa disciplina di settore (sia normativa che amministrativa). Il finanziamento è preordinato al soddisfacimento di un interesse istituzionale che trascende, cioè, pur implicandolo, l’interesse dei destinatari; vale a dire che in ogni operazione di finanziamento non è intellegibile 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 del superiore livello politico istituzionale. Logico corollario è che le disposizioni attributive di finanziamenti devono essere interpretate in modo rigoroso e quanto più conformemente con gli obiettivi avuti di mira dal normatore”*;

g3) [Cons. Stato, sez. IV, decisione 27 aprile 2004, n. 2555](#) (in *Foro it.*, 2005, III, 1), 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";

- g4) [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 principî generali"* (nella specie, si trattava di un progetto cofinanziato dalla Comunità europea e dallo Stato italiano);
- g5) *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"*.