

DECRETI LEGGE REITERATI E SISTEMA DELLE FONTI: IL CASO DELLA RIFORMA DELLA CENSURA CINEMATOGRAFICA

di *Andrea Simoncini*

SOMMARIO: 1. Premessa. «Macro»-riforme e «micro»-riforme in tema di libertà costituzionali e sistema delle fonti. – 2. I precedenti. – 2.1. Il quadro normativo antecedente la riforma del 1995. – 2.2. L'evoluzione della legislazione ed il referendum del maggio 1993, abrogativo della l. 31 luglio 1959, n. 617, istitutiva del Ministero del turismo e dello spettacolo. – 3. I decreti legge contenenti la riforma della revisione preventiva delle opere cinematografiche e teatrali. – 3.1. I dodici decreti legge reiterati, disciplinanti le funzioni in materia di spettacolo. – 3.1.1. La disciplina contenuta nel primo decreto legge (d.l. n. 273/1993): l'attribuzione della censura al Garante per la radiodiffusione e l'editoria previo parere del Consiglio degli utenti. – 3.1.2. Le modifiche introdotte durante la reiterazione: I) la reintroduzione delle Commissioni di revisione e le disposizioni speciali per la Provincia di Bolzano. – II) La costituzione del Dipartimento per lo Spettacolo presso la Presidenza del Consiglio. – III) L'attribuzione della censura al Dipartimento dello Spettacolo previo parere delle Commissioni di revisione e del Consiglio degli utenti del Garante per la radiodiffusione e l'editoria. – IV) L'eliminazione del parere del Consiglio degli utenti e la redazione definitiva. – 3.1.3. Le modifiche ulteriori introdotte in sede di conversione: la nuova disciplina della revisione dei films e dei lavori teatrali contenuta nella l. n. 203/1995 e la sua estensione alle trasmissioni radiotelevisive. – 4. I profili problematici sul piano del sistema delle fonti. – 4.1. Il paradigma costituzionale. – 4.2. I presupposti dell'art. 77 Cost. – 4.3. Le disposizioni di natura non immediatamente applicativa. – 4.3.1. Le norme ad efficacia sospesa o differita. – 4.3.2. Le norme di rinvio a fonti secondarie. – 4.3.3. Il decreto istitutivo del Dipartimento dello Spettacolo. – 4.4. La reiterazione ... – 4.4.1. ... in quanto tale. – 4.4.2. ... in quanto produttrice di effetti irreversibili. – 4.5. Possibili profili d'incostituzionalità della l. conversione n. 203/1995.

1. *Premessa. «Macro»-riforme e «micro»-riforme in tema di libertà costituzionali e sistema delle fonti*

In un momento di intenso dibattito sulle «macro-riforme» quale quello attuale, in cui sono in discussione numerosi principi e la stessa architettura complessiva della nostra Costituzione, all'attenzione degli studiosi può sfuggire tutta una serie di «micro-riforme», di modifiche parziali o settoriali, che

meritano, a dispetto della loro «dimensione» (concetto, peraltro, di dubbia utilità nel diritto costituzionale), eguale interesse¹.

Questo sembra essere il caso della vicenda connessa all'attuazione del c. 6° dell'art. 21 Cost. in cui, com'è noto, si affida alla legge il compito di predisporre i «provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere le violazioni» del buon costume nelle pubblicazioni a stampa, negli spettacoli ed in tutte le altre manifestazioni cui fa riferimento l'art. 21 stesso.

La vicenda sulla quale vorremmo soffermarci in particolare, è la recente modifica della disciplina di revisione preventiva delle opere cinematografiche, comunemente nota come «censura cinematografica»².

Questo istituto, sin dalle sue origini, ha suscitato un intenso dibattito sul piano giuridico, poiché evoca una forma di controllo preventivo in un settore della nostra Costituzione dominato dal principio di massima garanzia della libertà di manifestazione del pensiero.

Dopo gli anni Settanta, in cui tale dibattito ha raggiunto il suo vertice³, il tema è progressivamente scomparso dagli indici delle riviste giuridiche e dalla cosiddetta «political agenda».

La questione è riemersa «carsicamente», a causa del referendum popolare svoltosi nel maggio 1993, che ha abrogato la l. 31 luglio 1959, n. 617, isti-

¹ Le riforme costituzionali «silenziose» che si contrappongono alla «macro-ingegneria istituzionale», come acutamente ha osservato CALISE, *Le Corporations come autorità indipendenti. Alle origini della regolazione economica in America*, Relazione alla Giornata di studi su *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, Cesifin, 1996, 19 ss., inedita.

² La disciplina della revisione delle opere teatrali, sebbene disciplinata dalla stessa legge che riguarda le opere cinematografiche, non è stata coinvolta nella riforma, dunque non sarà oggetto delle riflessioni proposte in questo scritto.

³ A quegli anni (1974) risalgono due importanti serie di studi pubblicate a cura dell'ISLE e della Camera dei Deputati. La prima dal titolo *Intervento pubblico e libertà di espressione nel cinema, nel teatro e nelle attività musicali*, Quaderni ISLE, Milano, Giuffrè, 1974, al cui interno si segnalano, in particolare sul tema della censura cinematografica, il saggio di DE STERVO, *Gli attuali problemi relativi alla prevenzione e repressione degli spettacoli cinematografici contrari al buon costume*, 273-335 e la successiva Tavola rotonda «I problemi della censura cinematografica» coordinata dal Prof. Paolo Barile. La seconda, dal titolo *Orientamenti giurisprudenziali in tema di buon costume*, Roma, 1972 (a cura della CAMERA DEI DEPUTATI, SEGRETARIATO GENERALE, QUADERNI DI STUDI E LEGISLAZIONE). Si veda anche, nello stesso periodo, BARILE, *Costituzione, censura cinematografica e autorità giudiziaria*, in *Scritti in memoria di Carlo Furno*, Milano, Giuffrè, 1972; CAPACCIOI, *Rapporti tra prevenzione e repressione in tema di spettacolo*, in CAPACCIOI (a cura di), *Diritto e processo*, Padova, Cedam, 1978. Per una recente rassegna bibliografica sul tema della censura cinematografica si veda, anche, CARETTI, *Diritto pubblico dell'informazione*, Bologna, Il Mulino, 1995, 179-180, dal quale è facile evincere che – se si eccettuano alcune voci di enciclopedie giuridiche – il tema della censura negli anni Ottanta scompare, mentre l'attenzione si sposta alla disciplina dell'intervento pubblico a sostegno dell'industria cinematografica.

tutiva del Ministero del turismo e dello spettacolo, dicastero cui spettava la competenza amministrativa in materia di censura cinematografica e teatrale.

A seguito di questa abrogazione, il Governo ha emanato, nell'arco di circa due anni, una serie concatenata di ben dodici decreti legge intitolati «Riordino delle funzioni in materia di turismo e spettacolo», l'ultimo dei quali è stato convertito dalla l. n. 203/1995.

Dunque, attraverso questa catena di decreti e la legge di conversione finale, si è proceduto a modificare le procedure e gli organismi di controllo per la revisione preventiva dei films e delle opere teatrali.

La vicenda si presenta di estremo interesse per gli studiosi del diritto costituzionale, quantomeno per due motivi: per un verso, essa rappresenta una modifica del sistema delle garanzie e dei limiti attualmente esistenti in materia di art. 21 Cost.; per altro verso, questo caso richiama l'ampio dibattito e l'approfondimento dottrinale in tema di decretazione d'urgenza e regime costituzionale delle fonti normative.

In realtà, l'ottica con cui affronteremo il tema non coincide esattamente con questi due profili, ma, in un certo senso, ne costituisce la interrelazione.

Vorremmo tentare, infatti, di mettere in luce, quali problemi pone, sul piano della sistematica costituzionale delle fonti, l'aver messo mano a questa riforma in materia di libertà costituzionali, attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza e che ripercussioni ciò può avere sulla legge finale di conversione.

La Corte costituzionale ha, ormai senza più remore, iniziato una incisiva opera di riconduzione della decretazione d'urgenza nell'alveo della sua definizione costituzionale, ed il campo delle libertà costituzionali e dei diritti fondamentali è proprio quello sul quale da più tempo la Corte è intervenuta.

A tal fine, perciò, ripercorreremo rapidamente la vicenda ed i contenuti introdotti dai vari decreti, per poi valutare, rispetto al modello costituzionale della decretazione d'urgenza, quali aspetti problematici essa prefigura.

2. *I precedenti*

2.1. *Il quadro normativo antecedente la riforma del 1995*

Se si esclude il periodo pre-repubblicano⁴, la disciplina della revisione preventiva delle opere cinematografiche e teatrali, si può collocare su due di-

⁴ Per una ricostruzione della disciplina liberale, fascista e repubblicana precedente la riforma del 1995, si veda CARETTI, *Diritto pubblico*, cit., 137-174.

stinti livelli: quello costituzionale e quello sub-costituzionale, articolato nella normativa preventiva di revisione⁵ ed in quella repressiva delle violazioni del buon costume⁶.

Il riferimento costituzionale fondamentale in questa materia è contenuto nell'art. 21, c. 6° Cost., che stabilisce, come limite generale alla libertà di manifestazione del pensiero, quello del «buon costume».

La seconda parte di questo comma affida alla legge la predisposizione delle misure dirette a «prevenire e reprimere» le violazioni del limite.

Nel nostro ordinamento, l'unico settore per il quale è stato predisposto un sistema di revisione preventiva delle forme di manifestazione del pensiero, è quello delle opere cinematografiche e teatrali, residuando, per altre forme espressive, quali la stampa o la radiodiffusione⁷, la sola repressione penale⁸.

Il sistema viene realizzato dalla l. 21 aprile 1962, n. 161 («Revisione dei films e dei lavori teatrali»), che impone la revisione preventiva delle opere filmiche e teatrali e, pur presentando caratteri differenti rispetto alla omologa disciplina fascista e liberale⁹, mantiene numerosi e discutibili elementi di continuità rispetto all'ordinamento pre-repubblicano¹⁰.

La legge prevede, infatti, che «la proiezione in pubblico dei films e l'esportazione all'estero dei films nazionali, (...) sono soggette a nulla osta del Ministro del turismo e dello spettacolo».

Il nulla osta è rilasciato con decreto del Ministro (...) su parere conforme, previo esame del film, di speciali Commissioni di primo grado e di appello».

⁵ Di grado sia primario che secondario.

⁶ Di tipo penale e di pubblica sicurezza.

⁷ Di grandissima attualità è il problema della censura nei nuovi *media* (quali quelli telematici); si pensi soltanto all'acceso dibattito suscitato negli Stati Uniti dal *Telecommunication Decency Act* del 1994, legge di recente impugnata dinanzi la Corte suprema.

⁸ Soffermandoci sulla disciplina pubblicistica della «prevenzione» delle violazioni, tralasciemo gli aspetti di natura strettamente penalistica, sebbene siano molto rilevanti in questa materia; sempre per motivi di coerenza tematica, non tratteremo neppure la disciplina autorizzatoria preventiva riguardante l'apertura delle sale cinematografiche o chiunque intenda tenere in luogo pubblico spettacoli cinematografici o teatrali prevista dagli artt. 68-76 t.u. di P.S., (sulla quale si veda CARETTI, *op. cit.*, 149), non essendo questa riferita alla realizzazione delle singole opere cinematografiche o teatrali, quanto alla commercializzazione delle stesse.

⁹ «(L')eliminazione di ogni criterio di carattere politico nell'attività di revisione da parte degli organi a ciò deputati, (il) rigoroso ancoraggio di questa attività di controllo al rispetto del solo limite del buon costume, (la) trasformazione da obbligatoria a facoltativa della sottoposizione al controllo delle opere teatrali, nonché (la) predisposizione di una serie di garanzie a tutela della posizione dei soggetti interessati», CARETTI, *op. cit.*, 151.

¹⁰ Cfr. CARETTI, *ibidem*.

Sono state create, dunque, presso il Ministero del turismo e dello spettacolo, le Commissioni di revisione di primo grado e di appello, il cui parere è vincolante per il Ministro¹¹.

Come abbiamo già detto, l'unico parametro per il giudizio delle Commissioni deve essere la violazione del buon costume nella sua «accezione costituzionale»¹², anche se, per i minori, si prevede la possibilità di una limitazione dell'accesso (diversificata tra i minori degli anni quattordici o diciotto) in relazione alla «particolare sensibilità dell'età evolutiva ed alle esigenze della (loro) tutela morale».

In questo caso, quindi, l'area della libertà costituzionale garantita dall'art. 21, subisce una ulteriore restrizione, poiché al limite del buon costume si affianca anche l'esigenza della protezione dei minori¹³.

Più semplificata è, invece, la disciplina per le opere teatrali, che necessitano del nulla osta solo se eseguite nella forma di «rivista o commedia musicale a musica ed azione coreografica»; in tutti gli altri casi la visione è libera per i maggiorenni e soggetta al nulla osta per ammettere alla visione i minori¹⁴.

¹¹ Le commissioni, nella previsione della l. n. 161/1962, erano articolate in più sezioni composte da:

– un magistrato designato dal Consiglio Superiore della Magistratura (un giudice della giurisdizione ordinaria che eserciti funzioni non inferiori a consigliere di cassazione o equiparate (art. 2, lett. *a*), l. n. 161/1962)

– tre professori universitari o liberi docenti (precisamente: un docente di materie giuridiche, un altro docente di psicologia «nelle università o istituti equiparati» ed il terzo docente di pedagogia nelle «università o istituti equiparati, oppure un insegnante di ruolo di pedagogia negli istituti magistrali» (art. 2, lett. *b*) *c*) e *d*), l. n. 161/1962)

– tre membri scelti rispettivamente all'interno di terne designate dalle associazioni di categoria dei registi, dei rappresentanti dell'industria cinematografica e dei giornalisti cinematografici. Quella che abbiamo riportato è la formazione della Commissione di primo grado, mentre quella di appello è composta da due sezioni unite di quella di primo grado (art. 3, l. n. 161/1962).

¹² Art. 6, l. n. 161/1962.

¹³ Una esemplificazione di tali limiti «ulteriori» è contenuta nell'art. 9 reg. di esecuzione della l. n. 161/1962, approvato con d.p.r. n. 2029/1963, il quale afferma che «debbono ritenersi in ogni caso vietate ai minori le opere cinematografiche e teatrali che, pur non costituendo offesa al buon costume, ai sensi dell'art. 6 della legge: contengano battute o gesti volgari; indulgano a comportamenti amorali; contengano scene erotiche o di violenza verso uomini o animali, o relative ad operazioni chirurgiche od a fenomeni ipnotici o medianici se rappresentate in forma particolarmente impressionante, o riguardanti l'uso di sostanze stupefacenti; fomentino l'odio o la vendetta; presentino crimini in forma tale da indurre all'imitazione o il suicidio in forma suggestiva»; questo limite ulteriore è stato ricondotto, come fondamento costituzionale, alla «tutela dell'infanzia» di cui all'art. 31 Cost., c. 2°, cfr. CARETTI, *op. cit.*, 152.

¹⁴ Artt. 11 e 12, l. n. 161/1962; una disciplina più rapida era prevista per i «cinegiornali» (art. 10), prodotto cinematografico ormai quasi del tutto scomparso.

2.2. *L'evoluzione della legislazione ed il referendum del maggio 1993, abrogativo della l. 31 luglio 1959, n. 617, istitutiva del Ministero del turismo e dello spettacolo*

Come abbiamo già osservato, dopo le prime clamorose applicazioni del sistema censorio negli anni Settanta ed il dibattito che ne è scaturito¹⁵, l'attenzione del mondo politico e – quindi – dei giuristi tende a spostarsi sul versante dell'intervento pubblico a favore dell'industria cinematografica nazionale e del teatro, entrambi settori della cosiddetta «politica dello spettacolo», particolarmente fragili dal punto di vista dell'equilibrio economico¹⁶.

Inizia così, nella seconda metà degli anni Ottanta, il dibattito sulla riforma complessiva del settore cinematografico, entro il quale si collocherà anche il tema della censura.

Sulla base di due proposte di legge presentate nella XI Legislatura¹⁷ e di un disegno governativo¹⁸, la Commissione Cultura della Camera dei Deputati approva, nell'ottobre 1993, un testo unificato intitolato «Interventi in favore del cinema»¹⁹.

¹⁵ Dibattito ampiamente riferito in DE SIERVO, *Gli attuali problemi relativi alla prevenzione e repressione degli spettacoli cinematografici*, cit., *passim*.

¹⁶ Il momento centrale di tale evoluzione legislativa è rappresentato dalla l. 30 aprile 1985, n. 163 («Nuova disciplina degli interventi a favore dello spettacolo»), che riordina organicamente il settore dello spettacolo, sino ad allora frazionato in una congerie di leggi e comitati o commissioni incaricati di distribuire i vari finanziamenti.

La l. n. 163/1985 istituisce il FUS (Fondo unico per lo spettacolo) e crea un unico organo consultivo (il Consiglio Nazionale dello Spettacolo) competente a ripartire i fondi tra i vari settori.

In base all'art. 13, inoltre, per ogni singolo settore (cinema, teatro, musica, danza ecc.) si sarebbero dovute approvare leggi di riordino.

¹⁷ ATTI CAMERA DEI DEPUTATI, XI LEGISLATURA, Proposta di l. n. 1272 «Interventi in favore del cinema», d'iniziativa del deputato Veltroni, presentato il 2 luglio 1992, cui fa seguito, ATTI CAMERA DEI DEPUTATI, XI LEGISLATURA, Proposta di l. n. 1348 «Interventi in favore del cinema», identico nel contenuto, ma presentato, venti giorni dopo, da un più ampio e rappresentativo numero di deputati oltre che il deputato Veltroni. Si tenga presente che nel corso della X Legislatura, il dibattito parlamentare era già stato intenso ed aveva condotto all'approvazione di un disegno di legge da parte della VII Commissione della Camera dei Deputati, disegno che costituisce il riferimento per tutte le proposte di legge della XI Legislatura, sopra richiamate.

¹⁸ ATTI CAMERA DEI DEPUTATI, XI LEGISLATURA, Disegno di l. n. 1926 «Interventi in favore del cinema», presentati il 29 novembre 1992.

¹⁹ Il testo, licenziato dalla Commissione Cultura definitivamente il 6 ottobre 1993, viene trasmesso al Senato della Repubblica il 12 ottobre 1993, e sarà identificato come ATTI SENATO DELLA REPUBBLICA, XI LEGISLATURA, Disegno di l. n. 1560.

Il progetto delinea una ristrutturazione complessiva del settore dell'intervento pubblico a favore della cinematografia²⁰ ed, in particolare, ipotizza alcune «modifiche delle norme in materia di revisione dei films»²¹.

Quando ormai questo disegno di legge sembrava felicemente destinato a giungere in porto, intervengono due fattori a mutarne bruscamente la rotta.

In primo luogo, l'esito positivo del referendum popolare del 1993 sulla l. 31 luglio 1959, n. 617, promosso da dieci Consigli regionali, che produce il repentino venir meno della struttura amministrativa preposta allo spettacolo in genere ed alla censura.

In secondo luogo, la grave crisi politica che induce il Presidente della Repubblica a sciogliere le Camere il 17 gennaio 1994.

In conseguenza di questi due avvenimenti, l'originario disegno di legge viene «smembrato» e trasfuso in due distinti decreti legge: il d.l. n. 273/1993 «Riordino delle funzioni in materia di turismo e spettacolo» ed il d.l. n. 26/1994 «Interventi urgenti in favore del cinema».

Col primo decreto legge si dispongono le norme organizzative concernenti le competenze del soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo

²⁰ Vengono riformati i fondi di sostegno cinematografico, gli interventi a favore della produzione, della distribuzione e dell'esportazione del prodotto cinematografico, gli interventi a favore dell'esercizio cinematografico, i premi cinematografici, viene ristrutturato il Centro sperimentale per la cinematografia, viene introdotta la tutela dell'opera cinematografica con l'istituzione del Pubblico Registro della cinematografia, viene, infine, modificata la disciplina della programmazione televisiva di opere filmiche.

²¹ Art. 29 del testo unificato; tre sono le principali innovazioni: la variazione della composizione delle Commissioni di revisione, la correzione di alcune regole sul procedimento di controllo e la sostituzione degli artt. 14 e 15, l. n. 161/1962, in materia penale.

Sulla composizione delle commissioni di revisione, l'intento perseguito nel progetto è molto chiaro: a) rendere più agile ed effettivo il lavoro delle commissioni; b) aumentarne il tasso di «tecnicismo»; c) realizzare una maggiore attenzione al problema dei minori; d) escludere i rappresentanti di «categoria»; e) affiancare, nel ruolo di presidente, al magistrato un professore universitario ordinario.

Le riforme procedurali riguardano, invece, un «aggravamento» del quorum deliberativo e la non sottoponibilità di una pellicola ad una nuova revisione prima che siano decorsi cinque anni dalla data di inizio della possibilità di sfruttamento televisivo (Il problema delle cosiddette seconde revisioni di pellicole – normalmente vietate ai minori di diciotto anni – per ottenerne una «derubricazione» e la possibilità conseguente di sfruttamento televisivo nel rispetto dell'art. 15, l. n. 223/1990).

Le innovazioni in campo penale, infine, attengono, innanzitutto, le regole per la determinazione della competenza a conoscere dei reati di cui agli artt. 528, 668 c.p., che viene spostata al Tribunale della Corte d'appello nel cui distretto viene proiettata la pellicola per la prima volta (per evitare il problema della cosiddetta «scelta» del giudice competente, scegliendo il luogo della prima proiezione), in secondo luogo, le sanzioni ed il sequestro di opere cinematografiche abusive.

e degli organismi consultivi – dunque, anche delle commissioni di censura –; nel secondo, il Governo riproduce buona parte delle norme previste nel disegno di legge approvato dalla Camera²², ovviamente ad esclusione delle norme organizzative concernenti il Ministero che, come abbiamo detto, erano state introdotte nel primo. Le strade di questi due decreti legge, per così dire, «gemelli», si divide, però, subito; infatti, mentre per il decreto n. 273/1993 la via della conversione appare, sin dall'esordio, lunga e faticosa, per il decreto n. 26/1995 si giunge alla conversione a tempo di record²³: il Parlamento – nonostante sia sciolto – approva la conversione con modificazioni²⁴ di quest'ultimo decreto, con la l. 1 marzo 1994, n. 153.

3. *I decreti legge contenenti la riforma della revisione preventiva delle opere cinematografiche e teatrali*

3.1. *I dodici decreti legge reiterati, disciplinanti le funzioni in materia di spettacolo*

3.1.1. *La disciplina contenuta nel primo decreto legge (d.l. n. 273/1993): l'attribuzione della censura al Garante per la radiodiffusione e l'editoria previo parere del Consiglio degli utenti*

Abbiamo così sinteticamente ricostruito i precedenti del d.l. n. 273/1994.

Inizia, con questo decreto legge, la vicenda della riforma della censura cinematografica e teatrale, che si svilupperà attraverso una «catena» di decre-

²² Del quale eredita anche il titolo.

²³ Il disegno di conversione è assegnato alla 7^a commissione del Senato della Repubblica il 21 gennaio 1994, dovendo acquisire il parere della 1^a, 2^a, 3^a, 5^a, 6^a, 8^a, 10^a, 11^a, della Giunta per gli affari delle Comunità europee e della Giunta per le questioni regionali – più, ovviamente il parere della 1^a Commissione sull'esistenza dei requisiti *ex art. 77 Cost.* –. È approvato in aula dal Senato il 10 febbraio 1994 (in soli 20 giorni, dunque) ed il giorno successivo è assegnato alla VII Commissione della Camera dei Deputati. Anche in questo caso sono sette le commissioni parlamentari che debbono esprimere il proprio parere, oltre la Commissione Affari Costituzionali per i requisiti di costituzionalità del decreto. Il 23 febbraio è esaminato ed approvato dalla Camera (in 12 giorni).

²⁴ In particolare, durante la discussione parlamentare, al testo originario si aggiunge un articolo (il 27-*bis*) che, riprendendo una parte del contenuto dell'art. 29 t.u. approvato dalla Camera, sostituisce gli artt. 14 e 15, l. n. 161/1962, in materia penale ed aggiunge una norma di procedura dinanzi alle Commissioni sulla non riproponibilità della richiesta di revisione di un film prima di cinque anni dalla data di sfruttamento televisivo dell'opera filmica stessa.

ti legge, reiterati per quasi due anni e vedrà la sua conclusione con la l. 30 maggio 1995, n. 203, che ha convertito l'ultimo decreto, il n. 97/1995.

Dal momento, però, che durante la reiterazione, come sovente accade, sono state introdotte alcune modifiche sostanziali, varrà prendere le mosse dal decreto originario (il n. 273/1993), per poi segnalare le principali variazioni di volta in volta introdotte.

Il d.l. n. 273/1993, prevedeva come criterio fondamentale – derivante dal referendum promosso dalle Regioni – l'attribuzione di tutte le funzioni amministrative in materia di turismo ed industria alberghiera alle Regioni, salvo quelle espressamente riservate allo Stato dal decreto stesso.

Nel settore dello spettacolo, invece, il criterio era invertito e venivano trasferite alle Regioni solo alcune funzioni in materia di spettacolo²⁵, mentre le competenze diverse da quelle enumerate erano direttamente attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁶.

All'enunciazione di questi criteri generali, seguiva una elencazione di funzioni – individuate genericamente²⁷ – in materia sia di turismo che di spettacolo, «da esercitarsi attraverso la istituzione di uno o più dipartimenti o servizi» presso la Presidenza del Consiglio; tali dipartimenti o servizi si sarebbero dovuti creare attraverso decreti organizzativi da adottarsi entro sei mesi dalla entrata in vigore del decreto legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 21, c. 3°, l. n. 400/1988.

²⁵ Indicate nell'art. 1, c. 3°: a) autorizzazione in ordine alla costruzione, trasformazione, adattamento ed utilizzo di immobili da destinare a sale ed arene per spettacoli cinematografici e teatrali, b) nulla osta per i numeri isolati di arte varia in night club, c) parere per l'occupazione dei lavoratori subordinati extracomunitari nel settore dello spettacolo ai sensi della l. n. 943/1986, d) concessione di sovvenzioni, contributi, premi, indennità compensative, provvidenze straordinarie ed altri vantaggi di tipo economico in favore di sale cinematografiche e circoli di promozione cinematografica, nonché per le attività di prosa, lirica concertistica, di danza, corali, festival ed altre manifestazioni che abbiano preminente carattere e interesse locale o regionale.

²⁶ Si prevedeva, inoltre, con una disposizione estremamente dubbia sul piano della legittimità costituzionale, la possibilità, con «decreto del Presidente della Repubblica emanato ai sensi dell'art. 17, l. n. 400/1988, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente Stato regioni» di precisare le materie attribuite alle regioni potendo anche individuarne «altre ... di preminente carattere o interesse locale o regionale». Ma su questi rilievi ritorneremo nel punto 4.3.2.

²⁷ Cioè non individuate analiticamente; si veda, ad esempio «cura delle relazioni internazionali, con particolare riguardo, per la partecipazione dell'Italia alle organizzazioni operanti a livello europeo e partecipazione alla realizzazione di accordi internazionali»; «esercizio delle attività di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni, anche al fine della promozione unitaria dell'immagine dell'Italia all'estero»; «raccolta ed elaborazione dati, anche attraverso sistemi informativi computerizzati»; ecc.

Venendo, poi, allo specifico settore della revisione dei films e dei lavori teatrali, il c. 2° dell'art. 3 stabiliva che, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legge, «con regolamenti governativi adottati ai sensi dell'art. 17, l. n. 400/1988 e degli artt. 30, 31 e 32, d.lgs. n. 29/1993», si doveva procedere a «riordinare gli organi consultivi esistenti presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo».

I regolamenti avrebbero dovuto operare all'interno di principi e criteri predeterminati, tra i quali quello per cui le funzioni amministrative in materia di revisione dei films e dei lavori teatrali, esercitate dal soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo e dalle Commissioni di censura di primo grado e d'appello, dovevano essere attribuite al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, che le avrebbe esercitate sentito il Consiglio consultivo degli utenti «che sarà all'uopo riordinato e integrato».

La riforma delineata in questo decreto legge è, dunque, profonda e radicale: innanzitutto, la competenza in ordine alla revisione preventiva delle opere cinematografiche e teatrali è sottratta all'esecutivo per essere affidata ad una autorità amministrativa indipendente quale il Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

In secondo luogo, il parere cui resta subordinato il nulla osta del Garante non è più quello vincolante delle commissioni di primo e secondo grado della l. n. 161/1962, bensì quello obbligatorio (ma non vincolante) del Consiglio consultivo degli utenti, organismo previsto dalla l. n. 223/1990 e disciplinato dal Garante stesso con propri regolamenti²⁸.

Se questo è il quadro sintetico della trasformazione operata dal d.l. n. 273/1993, va però ricordato che l'efficacia di tale «rivoluzione» era sospesa, poiché i principi testé richiamati avrebbero avuto pratica operatività solo a partire dall'approvazione dei regolamenti attuativi *ex* art. 17, l. n. 400/1988.

Sul punto è molto chiaro il c. 3° dell'art. 6: «fino all'emanazione dei regolamenti di cui all'art. 3, continuano ad applicarsi le norme organizzative attualmente in vigore».

Una «rivoluzione annunciata», dunque.

²⁸ Organismo che, prosegue il decreto, dovrà essere anch'esso riformato, al fine di porlo in condizione di svolgere queste nuove funzioni; va segnalato che tale nuovo ruolo del Consiglio è stato giudicato con molta perplessità dalla dottrina; cfr. CARETTI, *Diritto pubblico*, cit., 155 ss.; l'Autore sollevava alcuni dubbi soprattutto sui poteri regolamentari attribuiti al Garante per la riforma del Consiglio stesso.

3.1.2. *Le modifiche introdotte durante la reiterazione:*

I) *La reintroduzione delle Commissioni di revisione e le disposizioni speciali per la Provincia di Bolzano*

Dopo una prima reiterazione in testo identico (d.l. n. 394/1993), con il successivo d.l. n. 495/1993 inizia una serie di interventi «correttivi» della riforma originariamente delineata.

Probabilmente sulla base di una più meditata valutazione degli oneri burocratici ed amministrativi implicati dall'attività di censura cinematografica²⁹, pur mantenendo in capo al Garante per la radiodiffusione e l'editoria la competenza per il rilascio del nulla osta, si reintroduce il parere delle «Commissioni di primo grado e di appello di cui alla l. n. 161/1962», sempre affiancate dal parere del Consiglio degli utenti del garante.

Su questa iniziale modifica ci limitiamo a due osservazioni: innanzitutto, sebbene ripristinate, le commissioni di censura non esprimono più un parere vincolante, ma solo obbligatorio; in secondo luogo, suscita non poche perplessità il residuo parere del Consiglio degli utenti, che comporta una complicazione non indifferente del procedimento, nonché una inutile duplicazione delle attività di controllo.

Una ulteriore modifica introdotta concerne la revisione dei films in lingua tedesca da proiettare nella provincia di Bolzano; essa viene attribuita, su delega del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano, sentita una commissione nominata dalla Giunta provinciale stessa «secondo le previsioni dell'art. 28, l. n. 223/1990».

Anche su questa norma si impone un commento critico: l'art. 28, l. n. 223/1990 disciplina in maniera estremamente sintetica il Consiglio degli utenti, organo che – com'è noto – nasce per tutt'altre finalità; in particolare, l'articolo richiamato prevede che il Consiglio sia composto da «rappresentanti delle associazioni degli utenti radiotelevisivi» ed «esperti scelti in base alle competenze in materia di difesa degli interessi degli utenti»; il numero dei componenti e le procedure di selezione degli stessi sono affidate ad un regolamento emanato dal Garante.

L'interpretazione del decreto legge, perciò, risulta estremamente difficile; innanzitutto perché si deve traslare una disposizione dalla materia della ra-

²⁹ La Segreteria Generale del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ci ha gentilmente permesso di prendere visione della documentazione concernente questa vicenda; dagli atti emerge una fitta corrispondenza tra la Segreteria del Garante e gli *ex* uffici del Ministero dello spettacolo preposti alla censura, in cui il Garante, non nascondendo la propria preoccupazione, chiede i dati sulla attività delle Commissioni di censura.

diotelevisione a quella, differente, della cinematografia; ed, in secondo luogo, perché – in materia di art. 21 Cost. e quindi di controlli sulla libertà di espressione – si attribuiscono poteri regolamentari propri del Garante per la radio-diffusione, al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano – e neanche al Consiglio – con inevitabili dubbi di legittimità sul piano costituzionale.

II) *La costituzione del Dipartimento per lo Spettacolo presso la Presidenza del Consiglio*

Un altro momento cruciale nella catena di reiterazioni dell'iniziale decreto legge di «riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport», si ha con il d.l. 2 febbraio 1994, n. 80.

Quest'ultimo decreto è identico a quello precedente³⁰, ma la sua particolarità sta nel fatto che, sulla base di questo atto avente forza di legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il d.p.c.m. 12 marzo 1994, istituisce effettivamente il «Dipartimento dello spettacolo»³¹.

In premessa, il decreto del Presidente del Consiglio richiama, come base legislativa, l'art. 2, d.l. n. 80/1994 e si autoqualifica come decreto emanato ai sensi dell'art. 21, c. 3°, l. n. 400/1988.

Il d.p.c.m. predispone una disciplina transitoria «fino all'attuazione della delega contenuta nell'art. 1, l. n. 537/1993», che, com'è noto, prevedeva la possibilità generale per il Governo di «riordinare, sopprimere o fondere i Ministeri»³².

Il Dipartimento che viene istituito consta di cinque uffici; in particolare l'Ufficio V, competente in materia di studi, statistica, osservatorio dello spettacolo e servizio ispettivo³³, provvede – «fino all'emanazione dei decreti di cui (...) all'art. 3, c. 2° e 3°, d.l. n. 80/1994» – a curare gli «adempimenti relativi alla concessione del nulla osta alla programmazione in pubblico di spettacoli cinematografici e teatrali ai sensi della l. 21 aprile 1962, n. 161, e del regolamento di esecuzione approvato con d.p.r. 11 novembre 1963, n. 2029».

Anche su questa fase della reiterazione occorrerà soffermarsi per alcuni rilievi problematici.

Senza, per ora, addentrarci nel tema della legittimità di un decreto organizzativo del Presidente del Consiglio (*ex art. 21, l. n. 400/1988*), emanato

³⁰ Il d.l. n. 495/1993, analizzato al punto precedente.

³¹ Il d.p.c.m. è pubblicato sulla *G.U.* 31 marzo 1994, n. 74; nella stessa Gazzetta è pubblicata la costituzione del Dipartimento «gemello» del Turismo, sempre presso la Presidenza del Consiglio.

³² Entro «nove mesi dall'entrata in vigore» della legge stessa.

³³ Art. 7, d.p.c.m. 12 marzo 1994.

sulla base di un decreto legge³⁴, è, comunque, evidente che il decreto stesso, nella parte in cui dispone sulla revisione dei films, realizza un inammissibile quanto confuso intreccio normativo con le disposizioni – ricordiamo costituzionalmente «provvisorie» – del d.l. n. 80/1994 cui afferma di dare attuazione.

L'art. 2, d.l. n. 80/1994, infatti, non prevedeva tra le funzioni da «esercitarsi attraverso l'istituzione» di un apposito Dipartimento, quelle di revisione dei films; queste funzioni, come abbiamo riferito, sono attribuite dal decreto legge al Garante per l'editoria ed, in attesa dei regolamenti attuativi di tale previsione, «dovranno continuare ad applicarsi le norme organizzative attualmente in vigore».

Dunque, in base ad una interpretazione letterale, le funzioni della revisione dei films – come quelle più in generale coinvolgenti gli organi di consulenza – dovevano restare imputate genericamente alla Presidenza del Consiglio e non potevano esser accorpate nei Dipartimenti interni alla Presidenza costituiti per esercitare le funzioni definite all'art. 2, d.l. n. 80/1994.

Nonostante tale distinzione, invece, si preferisce istituire presso la Presidenza del Consiglio un Dipartimento che costituisca la «proiezione» del precedente Ministero ed attribuire ad esso tutte le competenze.

Il Governo, dunque, dopo aver «sospeso» la riforma delle commissioni di censura in attesa dei propri regolamenti, predispone una soluzione organizzativa «provvisoria» rispetto a quella pur sempre «provvisoriamente» ipotizzata con il d.l. n. 80/1994.

Va segnalato che, il giorno successivo alla pubblicazione di questo d.p.c.m., il Governo reitera per l'ennesima volta il decreto legge sulle funzioni in materia di turismo e spettacolo (con il d.l. 31 marzo 1994, n. 219³⁵), ma, per una «svista», quest'ultimo decreto è del tutto identico al precedente; esso, perciò, continua ad auspicare la costituzione del Dipartimento dello Spettacolo, che invece era già stato costituito.

Il Governo si avvede di quanto aveva già realizzato nella successiva reiterazione (il d.l. 31 maggio 1994, n. 329)³⁶ e scompare, perciò, dall'art. 3 la at-

³⁴ Problema sul quale si tornerà più avanti, nel punto 4.2.3.

³⁵ Pubblicato sulla *G.U.* 1 aprile 1994, n. 76; decreto legge che, tra l'altro, è stato reiterato prima della scadenza del precedente (al 58° giorno di vigenza, per la precisione).

³⁶ E così l'art. 2 – nella sua nuova versione – recita: «In materia di turismo e spettacolo sono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le seguenti funzioni, esercitate rispettivamente dal Dipartimento del turismo e dal Dipartimento dello spettacolo, istituiti ed organizzati ai sensi dell'art. 21, c. 3°, l. n. 400/1988»; tra l'altro questa dizione fa sorgere il dubbio se la base normativa sia da ritenersi l'art. 2, d.l. n. 80/1993 oppure l'art. 21, l. n. 400/1988.

tribuzione al Presidente del Consiglio del potere di adottare i decreti organizzativi *ex art.* 21/3 della l. n. 400/1988.

III) *L'attribuzione della censura al Dipartimento dello Spettacolo previo parere delle Commissioni di revisione e del Consiglio degli utenti del Garante per la radiodiffusione e l'editoria*

Con i successivi due decreti legge la fisionomia iniziale della riforma delle commissioni di revisione dei films è completamente trasformata.

Il d.l. n. 477/1995 del 30 luglio 1994, infatti, stabilisce che «le funzioni amministrative in materia di revisione dei films e dei lavori teatrali già esercitate dal soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo, restano attribuite, in attesa della costituzione del Ministero delle attività culturali, alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento dello spettacolo, che le esercita sentite le commissioni di primo grado e di appello di cui alla l. n. 161/1962 e sentito il Consiglio consultivo degli utenti che sarà all'uopo riordinato ed integrato».

La principale novità sino ad allora contenuta nella «catena» di decreti legge, viene, dunque, definitivamente eliminata.

Si revoca, infatti, l'attribuzione ad una autorità amministrativa indipendente del potere di concedere il nulla osta per gli spettacoli cinematografici e teatrali riaffermando, invece, la piena competenza governativa in materia.

In pratica non c'è più riforma di sorta, poiché ci si limita semplicemente a sostituire il «soppresso» Ministero del turismo e dello spettacolo, con il Dipartimento dello spettacolo, che ne eredita parte delle competenze, il personale e le procedure.

L'unico aspetto, a questo punto, francamente inspiegabile, è che, una volta eliminato il Garante, continui ad essere previsto il parere del Consiglio degli utenti, oltre quello delle Commissioni della l. n. 161/1962³⁷; ma, come si vedrà, tale previsione va considerata un'altra «svista» del Governo nella redazione del decreto.

In un successivo decreto legge (il d.l. 30 settembre 1994, n. 562), viene introdotta un'altra sorprendente modifica, questa volta alla revisione in lingua originale dei films in lingua tedesca da proiettare nella Provincia di Bolzano; si stabilisce, infatti, che tale revisione verrà effettuata «dal Presidente della Giunta provinciale», eliminando qualsiasi organo consultivo ed affi-

³⁷ Così come, analogamente, che si continui ad avere il Consiglio degli utenti come punto di riferimento per configurare la commissione che affiancherà il Presidente della Provincia di Bolzano nell'esercizio delle sue funzioni delegate dal Presidente del Consiglio.

dando al giudizio del solo Presidente della Provincia il rilascio dei nulla osta per i films e i lavori teatrali³⁸.

L'ultima «svista», dunque, del Governo in questa materia.

IV) *L'eliminazione del parere del Consiglio degli utenti e la redazione definitiva*

Giungiamo così al d.l. 30 novembre 1994, n. 661, che apporterà gli aggiustamenti conseguenti alle «sviste» segnalate e configurerà il testo – ci si passi il termine – «definitivo» del decreto legge fino alla sua conversione³⁹.

Con questo atto avente forza di legge, infatti, si elimina il parere del Consiglio degli utenti rimuovendo, così, qualsiasi residua connessione con l'autorità indipendente preposta alla radiodiffusione e l'editoria.

Per quanto riguarda i films in lingua tedesca nella Provincia di Bolzano, si reintroduce una commissione consultiva⁴⁰ che affianca il Presidente della Provincia nel rilascio del nulla osta; la commissione è costituita dalla Giunta provinciale senza indicare i criteri ed i requisiti per la composizione.

L'arco dell'evoluzione è dunque completato: dalla «rivoluzione annunciata» che si proponeva di attribuire la censura cinematografica ad un organismo amministrativo indipendente, si giunge alla devoluzione delle competenze al neo-costituito Dipartimento per lo spettacolo presso la Presidenza del Consiglio, «fotocopia», anche se dimezzata, del precedente Ministero, lasciando intatte procedure e organismi.

3.1.3. *Le modifiche ulteriori introdotte in sede di conversione: la nuova disciplina della revisione dei films e dei lavori teatrali contenuta nella l. n. 203/1995 e la sua estensione alle trasmissioni radiotelevisive*

Ma la vicenda che abbiamo sin qui ricostruito, ripercorrendo la «catena» di decreti legge in materia di revisione dei films, non si conclude con l'ultimo di questi decreti.

Con la legge di conversione⁴¹, infatti, la disciplina è nuovamente rivolu-

³⁸ La l. n. 161/1962, prevede che il nulla osta venga, ovviamente, rilasciato «previa visione»; è veramente arduo immaginare il Presidente della Provincia che – da solo (!) – deve visionare tutti i films in lingua tedesca e poi rilasciare o meno il nulla osta.

³⁹ Il testo, cioè, che rimarrà immutato per i successivi due dd.ll. n. 29/1995 e n. 97/1995 (quest'ultimo sarà quello convertito dalla l. n. 203/1995).

⁴⁰ Essa esprime un parere che, in assenza di specificazioni, dev'essere considerato solo obbligatorio e non certo vincolante.

⁴¹ Legge che converte il d.l. 29 marzo 1995, n. 97, l'ultimo della catena.

zionata, introducendo una serie di rilevanti modifiche che erano già emerse durante il dibattito parlamentare sul penultimo decreto legge⁴².

Innanzitutto, muta l'impostazione globale del decreto per ciò che attiene la materia dello spettacolo; non si ha più il trasferimento di alcune competenze enumerate alle regioni⁴³ e la riserva dei poteri residuali al Governo, ma il trasferimento – come per il turismo – di tutte le competenze amministrative alle Regioni, salvo le funzioni attribuite all'amministrazione centrale da uno o più decreti legislativi che il Governo è delegato ad emanare, seguendo alcuni principi e criteri direttivi⁴⁴.

Le modifiche più incisive avvengono, però, proprio in tema di revisione dei films.

La legge di conversione sostituisce completamente l'art. 3 del decreto legge che si occupava della censura cinematografica.

Nella nuova e definitiva versione, non c'è più il rinvio ad un regolamento governativo, bensì si pongono le modifiche al sistema di revisione preventiva dei films attraverso norme direttamente applicabili.

Tali norme dispongono, innanzitutto, che le funzioni amministrative in materia di censura, in attesa della costituzione di una autorità specificamente competente per le attività culturali, restino attribuite al Dipartimento dello spettacolo presso la Presidenza del Consiglio, che le esercita sentite le commissioni di primo e secondo grado di cui alla l. n. 161/1962.

In secondo luogo, la revisione dei films in lingua originale tedesca e francese da proiettarsi in Val d'Aosta e nella provincia di Bolzano, è esercitata dai presidenti delle rispettive giunte regionali e provinciali, sentita una commissione nominata dalle giunte stesse (senza specificarne la composizione).

Si aggiunge, con una ovvia norma di semplificazione, che il nulla osta rilasciato per la versione italiana del films è valido anche per le corrispondenti versioni in lingua.

⁴² Il d.l. n. 29/994; questo decreto non era stato convertito, ma il disegno di legge di conversione era stato approvato con modifiche da un ramo del Parlamento – la Camera dei Deputati – ed il termine era scaduto mentre pendeva l'esame al Senato; l'iter di questo disegno di legge di conversione: ATTI CAMERA XII LEGISLATURA, Disegno di l. n. 1945, presentato il 31 gennaio 1995, approvato, dalla Camera dei Deputati, in aula l'8 marzo 1995 (cfr. ATTI CAMERA XII LEGISLATURA, Resoconto sommario, seduta dell'8 marzo 1995, 15 ss.); il disegno di legge viene poi trasmesso al Senato il 10 marzo 1995 (ATTI SENATO XII LEGISLATURA, Disegno di l. n. 1499), ma scade il 29 marzo.

⁴³ Ipotesi ritenuta espressamente incostituzionale dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica.

⁴⁴ Qualche problema di drafting e di chiarezza del testo normativo derivano dal fatto che questa previsione non è stata inserita nel testo del decreto legge (modificato da un allegato all'art. 1, l. di conversione), bensì è prevista nell'art. 2, l. di conversione.

Fin qui, dunque, la legge di conversione si limita a consolidare l'ultima versione dei decreti legge facendo, contemporaneamente, salvi «gli atti ed i provvedimenti adottati (nonché) gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base» di tutti i decreti legge precedenti⁴⁵.

Il Parlamento, però, non si limita a convalidare, seppur parzialmente, le scelte governative; all'originario art. 3 vengono aggiunti ben altri quattro commi che introducono ulteriori e sostanziali innovazioni. Queste novità, sulle quali non possiamo soffermarci in questa sede, consistono nella completa modifica della composizione delle Commissioni di revisione di cui alla l. n. 161/1962 e della procedura di revisione – non più preventiva – della trasmissione televisiva di opere a soggetto e films prodotti per la televisione⁴⁶; per il segmento dei c.d. “telefilms”, quindi, cambia radicalmente il sistema di revisione.

⁴⁵ Art. 1, c. 2°, l. di conversione n. 203/1995.

⁴⁶ La *ratio* unitaria che sottende tali emendamenti consiste nel voler garantire una maggiore tutela dei minorenni, tutela assicurata solo parzialmente dalla legislazione sulla censura che, come abbiamo visto, si occupa solo delle opere cinematografiche (e teatrali) destinate alla proiezione in pubblico. In particolare oggetto della norma introdotta in sede di conversione è la trasmissione televisiva dei films, per i quali, l'unica disciplina vigente era quella contenuta negli artt. 15, 30 e 31, l. n. 223/1990, che vietano la trasmissione di «film ai quali sia stato negato il nulla osta per la proiezione o la rappresentazione in pubblico oppure siano stati vietati ai minori di anni diciotto» e consentono la trasmissione (parziale o totale) dei films vietati ai minori di quattordici anni soltanto nella fascia oraria notturna (dalle 22, 30 alle 7”, recita l'art. 15, l. n. 223/1990). Da tale ambito normativo risultavano esclusi i films e le opere a soggetto prodotti per la televisione, destinati, quindi, a non essere proiettati nelle sale cinematografiche; queste opere non erano sottoposte a revisione preventiva.

Per colmare tale lacuna, la legge di conversione ha previsto che «la trasmissione televisiva di opere a soggetto e films prodotti per la televisione che contengano immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori è ammessa, salvo quanto previsto dalla l. n. 223/1990, solo nella fascia oraria fra le 23 e le 7».

I produttori, i distributori o i concessionari televisivi possono richiedere ai sensi della l. n. 161/1962, il nullaosta per la trasmissione televisiva di tali opere fuori della fascia oraria sopra detta, ma qualora non si siano avvalsi di tale facoltà, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria, d'ufficio o su motivata denuncia e su conforme parere delle Commissioni di revisione, può accertare la violazione ed irrogare le sanzioni previste dall'art. 31, c. 3°, l. n. 223/1990. Questa modifica, sebbene avvenga attraverso una vicenda normativa confusa e di dubbia legittimità, come vedremo, innesta una novità sostanziale nel sistema di attuazione del c. 6° dell'art. 21 Cost. Su tale tema rinviando ad una più approfondita riflessione, non possiamo, però, non annotare, che con la l. n. 203/1995 si capovolge radicalmente – per i telefilm e le opere a soggetto – il sistema di revisione. Per queste opere, infatti, non c'è più un sistema di prevenzione, ma soltanto l'intervento repressivo, in cui permane la possibilità di una revisione preventiva rispetto alla trasmissione, ma come facoltativa, e non obbligatoria, per i produttori, concessionari e distributori. In definitiva, per i telefilms non c'è più un sistema di censura, nell'accezione tecnica del termine, ma si introduce un nuovo sistema: se il film contiene scene che possono nuocere alla sensibilità dei minori – ed ovviamente non violino gli artt. 15 ss., l. n. 223/1990 – i pro-

4. I profili problematici sul piano del sistema delle fonti

4.1. Il paradigma costituzionale

Dopo aver ricostruito la storia e gli aspetti essenziali dei decreti-legge in materia di revisione dei films, passiamo ora ad esaminarne la legittimità sul piano costituzionale e del sistema delle fonti normative.

duttori, i concessionari ed i distributori debbono programmare tali films nella fascia notturna; se, invece, vogliono programmare al di fuori di tale fascia possono farlo, ma si espongono alle sanzioni amministrative che il Garante per la radiodiffusione e l'editoria può irrogare. Per evitare tale eventualità, i produttori, i concessionari ed i distributori, possono sottoporre il film ad una revisione preventiva, ma che, a questo punto, è volontaria e non più obbligatoria. Restano, ovviamente, i limiti generali – di natura penale – previsti dall'art. 15, c. 10° e dall'art. 30, c. 1°, l. n. 223/1990.

Ma oltre alla riforma procedurale la legge di conversione – innovando radicalmente rispetto al decreto legge – modifica anche la composizione delle commissioni di revisione. Analogamente alle proposte di legge della XI Legislatura, la l. n. 203/1995 prefigura la composizione delle nuove Commissioni nel seguente modo: a) un docente di diritto in servizio o in quiescenza con funzione di presidente; b) un docente di psicologia dell'età evolutiva in servizio o in quiescenza; c) un docente di pedagogia con particolare competenza nei problemi della comunicazione sociale in servizio o in quiescenza; d) due esperti di cultura cinematografica scelti tra critici, studiosi e autori; e) quattro rappresentanti dei genitori designati dalle associazioni più rappresentative; f) due rappresentanti delle categorie di settore. A tale composizione «fissa» va aggiunto un membro «eventuale»: «A tutela degli animali utilizzati in riprese filmate ed in applicazione dell'art. 727 c.p., le commissioni (...) sono integrate, per il solo esame delle produzioni che utilizzino in qualunque modo gli animali, da un esperto designato dalle associazioni più rappresentative per la protezione degli animali». (Norma probabilmente condivisibile per la finalità, ma che suscita molteplici perplessità quanto alla sua formulazione; infatti, le produzioni che utilizzino «in qualunque modo gli animali» sono un numero altissimo). È palese, dunque, l'intenzione di rafforzare l'istanza di «tutela dei minori e delle famiglie», come recita la legge stessa a discapito della rappresentanza degli interessi.

Come abbiamo già detto, non è questa la sede per soffermarsi sul profilo contenutistico di questa importante riforma. Ci limitiamo, dunque, soltanto a segnalare, alcune osservazioni:

a) la riforma realizzata ha prodotto una radicale modifica della composizione delle commissioni di censura, oltretutto la sottoposizione delle opere prodotte per la televisione ad un sistema di controllo, anche se non preventivo;

b) tale nuova composizione è ispirata sostanzialmente all'interesse della tutela dei minori e delle famiglie;

c) le commissioni di censura, così composte, restano, comunque, preposte alla revisione di tutte le opere cinematografiche e non solo di quelle destinate alla televisione.

Un interrogativo a questo punto si impone, essendo la composizione delle commissioni funzionale al parametro del controllo svolto, il limite costituzionale del buon costume può, dunque, ritenersi ormai del tutto sostituito dall'interesse alla tutela dei minori e delle famiglie, nel caso di cinema, teatro e televisione?

Vorremmo precisare che, in questa sede, è nostra intenzione, non tanto analizzare in maniera esaustiva tutte le tematiche teoriche implicate nella vicenda – tematiche, tra l'altro, già ampiamente studiate –, bensì operare una rassegna dei principali profili problematici che la vicenda stessa presenta soprattutto sul piano della sistematica delle fonti.

Ma, per procedere a questo giudizio, occorrerà dapprima esplicitarne il paradigma, ovvero sia il modello giuridico di validità da impiegare nell'analisi del fenomeno, al fine di denunciare le eventuali incongruenze.

Nel nostro ordinamento, infatti, una corretta valutazione non potrà che derivare dal grado di conformità dei vari decreti esaminati, rispetto al modello costituzionale della decretazione d'urgenza⁴⁷.

Il che, dunque, implica la necessità di richiamare quale sia tale modello.

Dal momento che le opinioni teoriche sul tema sono sufficientemente note⁴⁸, ci limiteremo a proporre un quadro di sintesi funzionale alle valutazioni successive.

Sul tema della decretazione d'urgenza, si confrontano, come spesso accade nel mondo del diritto, il modello emergente dalla prassi, quello dottrinale ed, infine, quello della giurisprudenza costituzionale.

La premessa comune ai tre modelli è che l'istituto della decretazione d'urgenza, fenomeno giuridico «unico nel suo genere»⁴⁹, capace – come di recente è stato ricordato – di trasformarsi «paradossalmente da fonte di diritto in fonte di illecito»⁵⁰, mantiene un forte grado di ambiguità nella sua definizione costituzionale⁵¹.

⁴⁷ Ovviamente sul piano della sola costituzionalità in senso formale (rispetto, quindi all'art. 77 Cost.); resta impregiudicata (perché fuori del nostro oggetto) la possibilità che i decreti legge esaminati, oltre che le norme sulla produzione dei decreti legge, violino, anche, le norme sostanziali della Costituzione in tema di manifestazione del pensiero od in altri settori.

⁴⁸ Il dibattito sui decreti legge tra gli studiosi è stato vivacissimo negli ultimi tempi; in particolare, vanno menzionate due recenti occasioni di ampio confronto dottrinale sul tema: il Convegno organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, svoltosi a Parma dal 24-25 novembre 1995 dedicato espressamente a gli *Atti legislativi del Governo e i rapporti tra i poteri*, (alcune relazioni sono state pubblicate nel n. 1/1996 della rivista *Quaderni Costituzionali*) ed il seminario organizzato dalla Corte costituzionale nel novembre 1994 (i cui atti sono stati recentemente pubblicati in *I decreti legge non convertiti*, Milano, Giuffrè, 1996).

⁴⁹ PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 236; anche in PIZZORUSSO, *Ripensando i controlli sui decreti legge alla luce dell'esperienza recente*, in AA.VV., *I decreti legge non convertiti*, Milano, Giuffrè, 1996, 8 ss., si osserva che «fra gli ordinamenti dei paesi aventi struttura politico-costituzionale analoga a quella italiana, soltanto la Spagna impiega lo strumento del decreto legge, disciplinandolo in modo, peraltro, assai più restrittivo».

⁵⁰ PALADIN, *ibidem*.

⁵¹ Sulla controversa e contraddittoria genesi dell'art. 77 Cost. rinviamo alle ben note pagine

Ed è proprio tale ambiguità che ha permesso ai modelli di differenziarsi profondamente.

Se, in primo luogo, esaminiamo la prassi in materia di decreti legge, piuttosto che di un modello sarebbe opportuno parlare dell'assenza di un modello; i dati – sconcertanti – sono ormai a tutti noti⁵².

La decretazione *ex art. 77, c. 2° Cost.*, è attualmente uno strumento presoché ordinario dell'attività governativa⁵³, normalmente svincolato da particolari presupposti giustificativi; la conseguenza di ciò è che buona parte dei lavori parlamentari è ormai forzatamente catalizzata dall'esame dei disegni di conversione⁵⁴.

Di qui l'inevitabile tendenza a ripresentare i decreti scaduti per decorso del termine, creando il fenomeno della cosiddetta «reiterazione»; un fenomeno ignorato dal testo della nostra Costituzione e del quale, la vicenda della revisione dei films, costituisce un esempio.

Debole – quanto agli effetti – è stato il tentativo di correggere la dilagante eversione del modello costituzionale in sede di procedura parlamentare, attraverso la riforma regolamentare degli anni Ottanta⁵⁵, che ha introdotto il parere delle commissioni parlamentari sulla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 77 Cost.⁵⁶.

A livello legislativo, invece, si è tentata una via più incisiva: con l'art. 15, l. n. 400/1988, sono stati indicati tassativamente un certo numero di requisiti di validità dei decreti legge attuativi dell'art. 77 Cost.⁵⁷; purtroppo a tut-

di ESPOSITO, *Decreto legge*, voce in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, 831 ss.; l'Autore esordisce, in tale articolo, (pp. 831-832) proprio evidenziando i numerosi dubbi interpretativi che la formulazione dell'art. 77 lascia irrisolti; per una sintesi più recente del dibattito costituente, cfr. PIZZORUSSO, *Ripensando*, cit., 19-21.

⁵² Si vedano i dati esposti nella Parte di documentazione del presente volume.

⁵³ PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, Cedam, 1989, 7, definisce la decretazione d'urgenza come una competenza «normale» e non «eccezionale» del Governo.

⁵⁴ Nella XII Legislatura, su 1132 disegni di legge di iniziativa, 836 sono disegni di conversione di decreti legge e su 265 leggi derivanti da iniziativa governativa, 122 sono decreti legge e 66 sono leggi di autorizzazione alla ratifica, mentre le leggi di iniziativa parlamentare sono soltanto 30.

⁵⁵ Che ha condotto alla revisione (in due tempi) dell'art. 78 reg. Senato ed alla introduzione dell'art. 96-*bis* e 85, c. 6° reg. Camera dei Deputati.

⁵⁶ Cfr. PALADIN, *Le fonti*, cit., 252.

⁵⁷ Concernenti, com'è noto: la denominazione di «decreti legge»; l'indicazione, nel preambolo delle circostanze straordinarie di necessità ed urgenza che giustificano l'adozione; il divieto di provvedere con decreto legge: a) al conferimento di delegazioni legislative b) nelle materie dell'art. 72, c. 4° Cost. c) al rinnovo di disposizioni di decreti legge dei quali sia stata negata la conversione in legge d) a regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti,

ti sono noti i limiti che ha avuto questa legge nel porsi come fonte sulla produzione, essendo anch'essa una norma di rango primario, perciò, derogabile anche tacitamente da fonti equiordinate.

Le posizioni dottrinali sulla definizione costituzionale della decretazione d'urgenza possono ricondursi a due atteggiamenti di fondo.

Il primo, maggiormente orientato a contenere le anomalie della prassi, descrive il modello costituzionale di decreto legge considerando analiticamente gli elementi della fattispecie disposta dall'art. 77 Cost. e conferendo a ciascuno di essi un autonomo rilievo giuridico.

Dunque, il decreto legge dev'essere un provvedimento provvisorio (1), adottato dal Governo in casi straordinari (2) di necessità (3) ed urgenza (4).

Il primo elemento sta ad indicare la impossibilità per il decreto legge, in sé considerato, di produrre effetti stabili nell'ordinamento e, dunque, la perdurante possibilità per il Parlamento di rivedere, modificare o annullare gli effetti che il decreto stesso intendeva produrre in sede di conversione⁵⁸.

La «straordinarietà», invece, è un presupposto giustificativo⁵⁹ del decreto; essa sta a significare l'imprevedibilità della condizione che spinge il Governo all'adozione; per «necessità» si intende una qualificazione oggettiva della fattispecie regolata (da non confondere con la mera opportunità dell'atto)⁶⁰, per «urgenza», infine, l'assoluta indifferibilità delle misure da adottare tramite il decreto legge e, quindi, il loro carattere immediatamente applicativo.

A questo modello restrittivo si contrappongono letture più «estensive» le quali tendono ad interpretare sinteticamente le disposizioni costituzionali, considerandole come «un'ipotesi sostanzialmente unitaria»⁶¹ e giungendo, così a considerare il decreto legge come una forma d'iniziativa legislativa «rinforzata ad urgenza garantita»⁶², se non una vera e propria anticipazione governativa di leggi future.

e) al ripristino di norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale; l'obbligo per i decreti di contenere misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo; e disciplinando infine il regime delle modifiche apportate in sede di conversione.

⁵⁸ Salvo la possibilità per le «le Camere ... di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

⁵⁹ Il termine è sempre di PALADIN, *op. cit.*, 241.

⁶⁰ Secondo la definizione del LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1986, 292 ss., «riteniamo che lo stato di necessità debba risolversi non in un motivo, bensì in un elemento di qualificazione delle fattispecie regolate, tanto da atteggiarsi a criterio di individuazione di una vera e propria competenza per materia».

⁶¹ PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in SCIALOJA-BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1977, 262.

⁶² PREDIERI, *Parlamento 1975*, in AA.VV., *Il parlamento nel sistema politico*, Milano, 1975, 80.

In quest'ultimo caso⁶³ non esistono, in buona sostanza, limiti costituzionali di tipo formale alla decretazione d'urgenza, ma residuano soltanto quelli sostanziali⁶⁴.

Esiste, infine, il modello desumibile dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Esso rappresenta, per così dire, un paradigma a «costruzione progressiva», nel senso che la Corte ha reagito all'abnorme aumento esponenziale dei decreti legge, con un «crescendo» di pronunce che hanno gradualmente precisato l'identità costituzionale di questo atto normativo avente forza di legge.

La Corte, com'è sua natura, è intervenuta principalmente sugli aspetti anomali della decretazione, statuendo al riguardo alcuni principi ormai consolidati.

La Corte ha, innanzitutto, affermato che la preesistenza di una condizione di necessità e di urgenza è un requisito di validità di ogni decreto, sindacabile dalla Corte stessa⁶⁵.

Ma il corpus giurisprudenziale più rilevante riguarda la reiterazione.

Su questo tema la Corte ha, dapprima stabilito che la questione sollevata con riferimento ad un decreto può trasferirsi al decreto reiterato⁶⁶ e che l'incostituzionalità di un decreto legge si ripercuote, come vizio *in procedendo*, sulla legge di conversione, rendendola incostituzionale⁶⁷.

Con la ben nota pronuncia del 1988⁶⁸ la Corte aveva, poi, prefigurato – incidentalmente e senza trarre da questa affermazione tutte le logiche conseguenze – l'illegittimità costituzionale della reiterazione dei decreti legge, in quanto lesiva degli equilibri costituzionali, specialmente se, tale fenomeno, interferisce con la sfera delle libertà costituzionali.

La recentissima sent. n. 360/1996, ha poi completato questo complesso iter giurisprudenziale, annullando un comma di un articolo di un decreto legge, proprio perché reiterato.

In questa pronuncia la Corte enuncia un chiaro principio, formulato in

⁶³ Che ovviamente tiene maggiormente in conto la prassi sviluppatasi in questi anni.

⁶⁴ Come sarà risultato chiaramente, i modelli interpretativi che abbiamo definito «restrittivi» ed «estensivi», sono ipotetici, nel senso che nessun autore, ne incarna la figura esatta; in realtà, i modelli rappresentano solo i possibili estremi delle diverse alternative interpretative della figura del decreto legge; rispetto a tale ricostruzioni, le posizioni dei singoli autori tendono a porsi in posizioni intermedie.

⁶⁵ C. cost. n. 29/1995, n. 161/1995, n. 84/1996 e, da ultimo, n. 330/1996.

⁶⁶ C. cost. n. 84/1996.

⁶⁷ C. cost. n. 29/1995.

⁶⁸ La sent. n. 302/1988.

termini generali: «i principi richiamati conducono dunque ad affermare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, dei decreti legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione»⁶⁹.

Dunque, sebbene frutto di un orientamento ancora molto recente e non privo di alcune ambiguità⁷⁰, nel modello della giurisprudenza costituzionale, il decreto legge iterato, se non assistito da nuove circostanze di straordinaria necessità ed urgenza, è incostituzionale.

Chiarito, quindi, che esiste una pluralità di modelli di riferimento, nell'analisi che segue, pur tenendo conto delle varie elaborazioni dottrinali e delle distorsioni della prassi, utilizzeremo come paradigma per la valutazione dei decreti legge quello desumibile sia dalla legislazione (dell'art. 15, l. n. 400/1988), sia dalla elaborazione giurisprudenziale operata dalla Corte costituzionale.

4.2. I presupposti dell'art. 77 Cost.

Per quanto riguarda l'esistenza dei «presupposti giustificativi»⁷¹ previsti dall'art. 77 Cost., anche non aderendo alle tesi dottrinali più restrittive⁷², e considerando, perciò, l'articolo in questione come una ipotesi unitaria, si può logicamente dubitare, nel caso di specie, della presenza di tali requisiti.

Innanzitutto non è presente nella premessa dei decreti o nella relazione

⁶⁹ C. cost. n. 360/1996, punto 6 del c.i.d.

⁷⁰ Al principio riportato nel testo, che costituisce la *ratio decidendi* del caso, la Corte aggiunge una argomentazione incidentale, che non mancherà di suscitare ampie discussioni; si afferma, infatti, che la legge di conversione (o di sanatoria), intervenuta al termine di una catena di decreti legge reiterati, sana il vizio d'incostituzionalità dei decreti medesimi. Con tale affermazione, sebbene estranea alla *ratio decidendi* del caso sottoposto a giudizio, la Corte sembrerebbe sancire l'*overruling* di due importanti precedenti giurisprudenziali: innanzitutto, il trasferimento del vizio di incostituzionalità dal decreto legge alla legge di conversione come vizio in procedendo di quest'ultima (sent. n. 29/1995), ed in secondo luogo la distinzione tra legge di conversione e legge di sanatoria degli effetti (sent. n. 84/1996); ma su questo punto torneremo più avanti.

⁷¹ PALADIN, *Le fonti*, cit., 241 ss.

⁷² Che considerano e valutano singolarmente i diversi elementi terminologici della fattispecie dell'art. 77 Cost., cfr. punto precedente.

governativa ai disegni di legge di conversione, alcuna specifica descrizione dei motivi straordinari di necessità ed urgenza che hanno spinto ad adottare il primo ed i successivi decreti legge⁷³.

Ed, in secondo luogo, occorrerà ricordare la particolare origine della lunga catena dei decreti reiterati in materia di turismo e spettacolo.

I decreti legge che stiamo esaminando, infatti, nascono dall'abrogazione referendaria della l. n. 617/1959⁷⁴; in quella occasione il Presidente della Repubblica, con il d.p.r. 5 giugno 1993, n. 175, differì l'effetto del referendum di sessanta giorni, proprio per permettere al Parlamento di intervenire colmando la lacuna creatasi a seguito della consultazione popolare.

Il referendum abrogativo non può, quindi, essere considerato una circostanza di necessità ed urgenza, né, tantomeno, la conseguente abrogazione della legge istitutiva del Ministero del turismo e dello spettacolo, un caso straordinario ed imprevedibile, situazioni, cioè, tali da legittimare l'uso della decretazione d'urgenza governativa.

Com'è ovvio, sin dal giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale era nota al Governo la possibilità della abrogazione della legge istitutiva del Ministero del turismo e spettacolo, di conseguenza nessun carattere di straordinarietà (imprevedibilità) poteva essere invocato.

Ma anche dopo l'esito referendario, vista la dilazione degli effetti abrogativi, in una corretta visione degli equilibri costituzionali, il Governo avrebbe potuto e dovuto presentare tempestivamente, un disegno di legge in Parlamento ed affidare a questo l'intervento⁷⁵ per eliminare la lacuna creata dal referendum.

E se, infine, fosse stata prevalente la considerazione dell'esigenza della continuità dell'azione amministrativa (messa a rischio dall'inerzia parlamentare), si sarebbe dovuto emanare un decreto legge dalla struttura estremamente semplificata, contenente la delega di tutte le funzioni alle Regioni, salvo alcune (ben identificate) di interesse nazionale, da affidarsi alla Presidenza del Consiglio, in attesa della legge di riordino del settore.

⁷³ La sentenza della C. cost. n. 330/1996 ha, infatti, ritenuto che la relazione governativa premezza ai disegni di conversione costituisca un valido documento per determinare l'esistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza dei decreti legge; sul punto cfr. SICLARI, *La «evidente mancanza» dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti legge*, in *Gazzetta Giuridica*, n. 38/1996, 2 ss.

⁷⁴ Istitutiva del Ministero del turismo e spettacolo.

⁷⁵ Pur non essendo preclusa la possibilità di istituire un Ministero per decreto legge, come dimostra la discussa vicenda della istituzione del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali creato con il d.l. n. 657/1974 convertito con modificazioni dalla l. n. 5/1975; sul punto cfr. MALO, *Ministero dei beni culturali ed ambientali* in *Dig. mat. pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994, 526 ss.

Al contrario, come abbiamo visto, i decreti legge emanati, hanno introdotto rilevanti elementi di riforma del sistema – tra l'altro discutibili⁷⁶ – non limitandosi ad una soluzione «tampone».

4.3. *Le disposizioni di natura non immediatamente applicativa*

La presenza di norme aventi contenuto non immediatamente applicativo costituisce il rilievo più macroscopico che emerge dalla analisi dei dodici decreti legge in tema di turismo e spettacolo.

Il requisito della immediata applicatività delle norme dei decreti legge è desumibile in via d'interpretazione dalla Costituzione⁷⁷ e, con l'art. 15, c. 3°, l. n. 400/1988, ha avuto consacrazione legislativa.

Nel caso dei decreti esaminati, le disposizioni non applicative si presentano sotto due specie: come norme ad efficacia differita e come norme di rinvio a fonti secondarie.

4.3.1. *Le norme ad efficacia sospesa o differita*

È il caso della norma contenuta nell'art. 6, c. 3°, d.l. n. 273/1993, poi reiterata identicamente in tutti i decreti successivi.

In tale disposizione si stabilisce che «fino all'entrata in vigore dei regolamenti di cui all'art. 3, si applicano le norme organizzative attualmente in vigore».

Così, dunque, si prefigura una struttura organizzativa che, per sua gran parte, non è operante, in quanto subordinata all'entrata in vigore dei futuri regolamenti governativi⁷⁸.

Molteplici sono le incongruenze sul piano giuridico e costituzionale, contenute in siffatta disposizione.

Innanzitutto ci si chiede come un decreto legge possa, legittimamente, contenere disposizioni che lasciano immodificata la situazione di fatto su

⁷⁶ Emblematico, a riguardo, è il fatto che le Regioni, dalle quali era partita l'iniziativa referendaria che aveva condotto poi all'abrogazione del Ministero del turismo e spettacolo, stiano presentando un nuovo referendum – sempre d'iniziativa regionale – mirante a rimuovere anche il neo-costituito Dipartimento.

⁷⁷ Connettendo i significati letterali del termine «provvedimento» ed i presupposti di «straordinaria necessità ed urgenza», contenuti nell'art. 77; vedi sopra, punto 4.1.

⁷⁸ È per questo motivo che abbiamo definito la modifica introdotta dal d.l. n. 273/1993, una rivoluzione «annunciata».

cui intervengono; più logico – oltre che più corretto costituzionalmente – sarebbe stato trasferire le parti oggetto di una regolamentazione successiva, in un disegno di legge e mantenere nell'«involucro» del decreto d'urgenza, solo le norme realmente innovative, strettamente ed attualmente necessarie.

Ma, in secondo luogo, che validità può avere una norma posta dal Governo, la cui efficacia è sottoposta ad una condizione sospensiva (l'approvazione dei regolamenti) il cui verificarsi dipende dal Governo medesimo?

Ci sembra una situazione analoga a quella che il codice civile definisce «condizione meramente potestativa»⁷⁹ che, in quanto tale, rende nullo l'atto condizionato.

In terzo luogo, ricordiamo che il referendum del 1993 aveva abrogato tutte le disposizioni organizzative in materia di turismo e spettacolo; dunque, affermare che, in attesa dei futuri regolamenti, si continuano ad applicare le norme organizzative attualmente in vigore, cosa vuol dire, effettivamente?

Nel vuoto giuridico creato dal referendum, le norme organizzative vigenti cui fa riferimento l'art. 6, del d.l. n. 273/1993, sono, in realtà, quelle poste dall'art. 1 del decreto legge stesso.

Ed anche in questo caso, il «corto-circuito» normativo creato dai decreti è più che evidente.

4.3.2. *Le norme di rinvio a fonti secondarie*

Ma, ancor più frequente del caso testè illustrato, è l'esistenza di disposizioni che contengono il rinvio a fonti normative secondarie.

Norme di mera delega, perciò, anch'esse non suscettibili di immediata applicazione, che, normalmente, autorizzano il Governo stesso a produrre tali fonti secondarie entro termini ben superiori ai sessanta giorni di validità del decreto legge (tre o sei mesi).

Ne segnaliamo alcuni esempi.

A) *Art. 1, c. 5°, d.l. n. 273/1993*

In questo caso, si prevede che «con d.p.r. emanato ai sensi dell'art. 17, della l. n. 400/1988 ... si provvede alla precisazione delle materie indicate al c. 3° [che indica le materie da trasferirsi alle Regioni] ed alla individuazione di altre funzioni di preminente carattere o interesse locale o regionale»⁸⁰.

⁷⁹ Artt. 1355 e 645 c.c.

⁸⁰ La formulazione cambia dal d.l. n. 661/1994 (fino all'ultimo decreto legge della catena di

In questo caso i profili di incostituzionalità sono molteplici.

Oltre la già evidenziata non immediata applicatività, c'è una palese violazione del grado di autonomia costituzionalmente garantita alle regioni, laddove il Governo si autodelega la potestà di precisare, con regolamento, la sfera di competenza amministrativa delle Regioni stesse e degli enti locali⁸¹.

I dubbi si accrescono notevolmente se, com'è stato sostenuto⁸², tali regolamenti – emanati, genericamente, ai sensi dell'art. 17, l. n. 400/1988 – avessero inteso configurare, ai sensi del c. 2° dello stesso articolo, una forma di delegificazione.

In sede parlamentare questi dubbi sono emersi nella discussione in Commissione affari costituzionali e la disposizione non è stata convertita in legge, ma, più correttamente, si è preferito trasformarla in una delega governativa cui sono stati affiancati principi e criteri direttivi⁸³.

B) *Art. 3, cc. 2° e 3°, d.l. n. 273/1993*

Un altro settore in cui i decreti esaminati ricorrono alla tecnica del rinvio alla fonte secondaria è proprio quello della revisione dei films.

L'art. 3 del primo decreto legge, con uno schema formale che rimarrà invariato sino all'ultima reiterazione⁸⁴, afferma che «entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, con regolamenti governativi adottati ai sensi dell'art. 17, l. n. 400/1988 e degli artt. 30, 31 e 32, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, si procede a ... riordinare gli organi consultivi istituiti presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo. I regolamenti, si conformano ai seguenti criteri e principi ...»⁸⁵.

Il richiamo generico all'art. 17, l. n. 400/1988 fa sì che, in questo caso, si possano astrattamente prefigurare tutti i tipi di regolamento previsti dal

reiterazioni), sostituendosi la precisazione delle materie con la dizione più generica «regolamentare l'esercizio delle funzioni delle regioni, come stabilito nel c. 3°, facendo salve la competenza dello Stato sugli enti e sulle attività di interesse nazionale». Il problema sollevato nel testo resta identico.

⁸¹ Come abbiamo già accennato (cfr. punto 3.1.1), chiara è la violazione dell'art. 118 Cost., ed, anche, – com'è stato osservato – della VII disp. trans. finale Cost. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1985-1995)*, Torino, Giappichelli, 171.

⁸² TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 118 ss. e 171 ss.

⁸³ Si veda l'art. 2, l. n. 203/1995 che converte il d.l. n. 97/1995.

⁸⁴ Anche se, come abbiamo evidenziato (supra punti 3.1 ss.), cambierà la titolarità della funzione amministrativa: dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria al neo-costituito Dipartimento dello spettacolo.

⁸⁵ E prosegue indicando gli elementi caratterizzanti la riforma che abbiamo già descritto ai punti 3.1.1 e 3.1.2.

c. 1° di tale disposizione (esecutivi, integrativi, ed organizzativi⁸⁶).

Vanno invece esclusi i regolamenti ministeriali ed anche i regolamenti indipendenti e di delegificazione (art. 17, c. 2°), essendo la materia della censura cinematografica coperta da riserva, *ex art.* 21 Cost.⁸⁷.

In margine a queste brevi annotazioni sul rinvio alla fonte regolamentare e quindi sulla non applicabilità delle norme del decreto legge, vorremmo solo prospettare una riflessione ulteriore.

Lo schema che presentano i vari decreti legge, come abbiamo riferito, è sempre il medesimo: si rinvia ad un regolamento affiancato dall'enunciazione di «criteri e principi».

Siamo, però, del tutto convinti che le norme definite «criteri» o «principi», siano veramente tali, cioè prive di contenuto direttamente precettivo e, dunque, insuscettibili di immediata applicazione?

Senza volersi addentrare nelle note distinzioni dworkiniane tra «regole» e «principi»⁸⁸, ci pare che la formulazione di tali norme – aldilà della loro autoqualificazione⁸⁹ – sia estremamente puntuale e dettagliata⁹⁰.

Tanto ciò è vero, che la legge di conversione si è limitata a trasformare le stesse norme in disciplina diretta delle funzioni amministrative, stimando, così, come regole di dettaglio, quelle che prima erano qualificate come «criteri e principi».

E, se è pur vero che i decreti legge, nella loro formulazione testuale, intendono subordinare l'efficacia delle proprie statuizioni all'adozione di successivi regolamenti, è altrettanto vero che in un caso quantomeno dubbio come questo, avrebbe dovuto preferirsi una interpretazione costituzional-

⁸⁶ Art. 17, l. n. 400/1988, c. 1°, rispettivamente lett. *a*), *b*), *c*) e *d*).

⁸⁷ Quest'ultima esclusione è stata – in seguito – esplicitata nella legge di conversione che ha limitato al c. 1° il richiamo dell'art. 17, l. n. 400/1988. Si vedano le modifiche apportate all'art. 3, d.l. n. 97/1995 dall'allegato alla l. di conversione n. 203/1995.

⁸⁸ DWORKIN, *Taking rights seriously*, Cambridge, 1978, 24 ss.; su tale distinzione e per le applicazioni nel nostro ordinamento, si vedano gli scritti di ZAGREBELSKI, *La Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, 125 ss., oppure BIN, *Diritti ed argomenti*, Milano, Giuffrè, 1992, 10 ss.

⁸⁹ Che, com'è noto non rileva; si veda sul punto, ad esempio, la dottrina della Corte costituzionale sui «principi» contenuti nelle leggi cornice in tema di materia regionale, SCUDIERO, *La Corte costituzionale e l'identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale*, in *C. cost. e Regioni*, Napoli, Esi, 1988, 115 ss.

⁹⁰ Si pensi soprattutto alle disposizioni – che abbiamo riferito al punto 3.1.1. e 3.1.2. – in materia di revisione dei films in lingua tedesca nella Provincia di Bolzano, contenenti norme estremamente puntuali e dettagliate.

mente adeguatrice del decreto legge come provvedimento immediatamente applicativo⁹¹.

4.3.3. *Il decreto istitutivo del Dipartimento dello Spettacolo*

Un caso di rinvio a fonte secondaria, formalmente analogo a quelli precedentemente descritti, ma che merita, invece, una trattazione particolare è contenuto nell'art. 3, c. 1°, d.l. n. 273/1993.

In tale disposizione si prevede che «entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'art. 21, c. 3°, l. n. 400/1988, i decreti organizzativi occorrenti ad assicurare lo svolgimento delle funzioni amministrative statali di cui all'art. 2».

Pur non addentrandoci nel dibattito sulla esatta natura (normativa o provvedimento) di tali decreti del presidente del Consiglio⁹², ci limitiamo ad osservare che il rinvio contenuto in un decreto legge ad un decreto organizzativo del Presidente del Consiglio – ai sensi della l. n. 400/1988 – ci sembra «doppiamente» inopportuno sul piano del sistema delle fonti e della legittimità costituzionale: innanzitutto, perché è una norma non immediatamente applicabile, come le altre descritte in questo punto; ma, in secondo luogo, ci sembra del tutto irrazionale attribuire un potere organizzatorio su di una base legislativa provvisoria⁹³; se poi, infine, ricordiamo che in questo caso soggetto delegante e delegato coincidono, il quadro ci pare del tutto inaccettabile.

⁹¹ Infatti la competenza sulla censura cinematografica non è passata al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, ma è restata per tutto il tempo coperto dai decreti reiterati, alla Presidenza del Consiglio, prima, e al Dipartimento dello spettacolo poi.

⁹² Per una dettagliata ricostruzione si veda, GRISOLIA, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, Il Mulino, 1992, 155 ss.; l'Autrice, correttamente, distingue, tra i poteri organizzativi della Presidenza del Consiglio attribuiti dalla l. n. 400/1988 come organo del Governo, poteri organizzativi attribuiti alla Presidenza, ma cui è preposto un Ministro senza portafoglio e poteri organizzativi attribuiti dalle leggi al Presidente del Consiglio e che questi esercita «alla stregua di un qualsiasi altro Ministro» (p. 168).

⁹³ Una ipotesi di distribuzione, quantomeno più opportuna, delle fonti normative, è quello verificatosi nel caso – già ricordato cfr. *supra* punto 4.2. – della costituzione per decreto legge del Ministero dei beni culturali ed ambientali (con il d.l. n. 657/1974), allora fu provveduto alla istituzione del Ministero per decreto legge, dotandolo – nel decreto legge stesso – di una struttura provvisoria, mentre con l'art. 2 della legge di conversione (l. n. 5/1975) si conferì la delega legislativa per l'organizzazione interna.

Ma la particolarità di questo rinvio sta nel fatto che il Governo ha attuato la norma, emanando il d.p.c.m. 12 marzo 1994⁹⁴ istitutivo del Dipartimento dello Spettacolo.

Dunque, il potere conferito dal d.l. n. 80/1994 (che costituiva la terza reiterazione di quello originario) è stato effettivamente utilizzato, prima che il decreto perdesse efficacia per decorso dei termini.

Il d.p.c.m., infatti, cita in premessa gli artt. 2 e 3, c. 1°, d.l. n. 80/1994 e l'art. 21, l. n. 400/1988.

Il Dipartimento è concepito come una struttura temporanea, ma, si badi, «fino all'attuazione della delega di cui all'art. 1, l. n. 537/1993». Non si rinvia, quindi, alla legge di conversione del d.l. n. 80/1994, che avrebbe «stabilizzato» la base legislativa; bensì ad un'altra fonte legislativa che prevedeva un'ampia delega al Governo «per riordinare, sopprimere e fondere ministeri».

La nuova struttura burocratica è, quindi, «sganciata» dal decreto legge sul turismo e spettacolo.

Essa consta di cinque uffici (art. 2) e l'Ufficio V «cura gli adempimenti relativi alla concessione del nulla osta alla programmazione in pubblico di spettacoli cinematografici e teatrali».

4.4. *La reiterazione ...*

4.4.1. *... in quanto tale*

Se, finora, abbiamo evidenziato i vizi dei singoli decreti legge emanati in tema di revisione delle opere cinematografiche, bisognerà, adesso, accennare alle distorsioni che derivano dalla reiterazione (per dodici volte) degli stessi.

Preliminarmente all'esame di questo profilo, si potrebbe obiettare che, nel caso di specie, nonostante la esatta concatenazione temporale dei dodici decreti legge, non possa parlarsi di una vera e propria reiterazione, dal momento che il testo dei decreti legge – come abbiamo riferito – in alcune sue parti non è identico.

A tale osservazione è, però, agevole controbattere.

Abbiamo visto nei punti precedenti che, per la parte relativa alla censura, le varie disposizioni dei decreti legge, hanno tutte avuto natura non applicativa; l'attribuzione di competenza al Garante per la radiodiffusione e

⁹⁴ Pubblicato sulla *G.U.* 31 marzo 1994, n. 75.

l'editoria, fino alla istituzione del Dipartimento dello Spettacolo, non è mai stata operativa poiché subordinata ad un regolamento mai emanato.

Dunque, a dispetto delle diverse disposizioni che si sono succedute nel tempo, la norma che è costantemente vissuta nell'ordinamento è sempre stata, sostanzialmente, la seguente: «le funzioni amministrative in materia di censura sono attribuite alla Presidenza del Consiglio».

L'orientamento della Corte costituzionale, sul punto è estremamente chiaro: si ha reiterazione – e quindi «trasferimento»⁹⁵ del giudizio di costituzionalità – quando «una norma permanga tuttora nell'ordinamento ... perché riprodotta nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva, alla quale dovrà riferirsi la pronunzia»⁹⁶.

La Corte, quindi, mostra di preferire un approccio non formalistico (legato alle disposizioni), ma contenutistico (legato alle norme)⁹⁷ in tema di reiterazione; in questa prospettiva, è facile constatare che l'effetto pratico per l'ordinamento dei decreti sia sempre stato lo stesso durante tutto il corso della reiterazione⁹⁸.

Acclarato, quindi, che il caso che esaminiamo è un caso di reiterazione, vogliamo esporre alcuni corollari derivanti da tale constatazione.

Innanzitutto, in ossequio all'orientamento più recente della Corte costituzionale su questi temi⁹⁹, le norme contenute nel primo decreto legge decaduto, riproposte sostanzialmente nei decreti legge successivi, debbono essere considerate incostituzionali¹⁰⁰.

La Corte, infatti, ha ritenuto il fenomeno della iterazione o reiterazione dei decreti legge, contrario al nostro sistema costituzionale¹⁰¹, con conse-

⁹⁵ Il termine è improprio come osserva la stessa sent. n. 84/1996.

⁹⁶ C. cost. n. 84/1996, nostro il corsivo.

⁹⁷ Ricorrono spesso nella sentenza citata espressioni volte a segnalare l'attenzione alla sostanza e non alla forma.

⁹⁸ Ed anche se si volesse dubitare di tale identità precettiva, a causa del passaggio delle competenze dal Garante alla Presidenza del Consiglio, quantomeno si avrebbe reiterazione dal d.l. n. 477/1994 fino alla conversione.

⁹⁹ Ci si riferisce alla già citata sent. n. 360/1996.

¹⁰⁰ Esamineremo più avanti le conseguenze, sul piano della costituzionalità, per la legge di conversione.

¹⁰¹ «Viene ad incidere negli equilibri istituzionali alterando i caratteri stessi della forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento» sentt. n. 360/1996 e n. 302/1988; in dottrina la tesi è stata più volte sostenuta, da ultimo, cfr. CICCONE, *La reiterazione dei decreti legge*, in *I decreti legge non convertiti*, Milano, Giuffrè, 1996, 63.

guenze tanto più gravi «quando il decreto reiterato incida sulla sfera dei diritti fondamentali ... o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili»¹⁰².

Orbene, la censura cinematografica, appartiene senza dubbio al novero degli istituti concernenti le libertà fondamentali, essendo espressamente richiamati dall'art. 21, c. 6° Cost.

In questo caso, perciò, come in quelli ipotizzati nella citata giurisprudenza della Corte, una eventuale lesione della sfera della libertà d'espressione (ad esempio, il diniego del nulla osta alla proiezione di un film) conseguente alla disciplina introdotta da un decreto legge decaduto e poi reiterato, non sarebbe più reversibile.

4.4.2. ... in quanto produttrice di effetti irreversibili

Ma, accanto alla reiterazione in materie attinenti alle libertà, un'altra profonda anomalia costituzionale consiste nel fatto che il susseguirsi di decreti legge concatenati produca, comunque, «effetti irreversibili»¹⁰³, ovvero sia effetti giuridici che per loro natura non sono travolti dalla perdita di efficacia *ex tunc* del decreto per il decorso del termine o per la mancata conversione.

Oltre al problema della irreversibilità *in re ipsa* delle compressioni operate sulle sfere di libertà, per le quali si veda il punto precedente, quantomeno altri due sono gli effetti prodotti e stabilizzati dalla reiterazione dei decreti a dispetto della «provvisorietà» dei decreti stessi.

a) In primo luogo, la costituzione del Dipartimento dello Spettacolo; tale organismo è stato creato sulla base di un decreto legge, che forniva una base legislativa provvisoria per la sua creazione, destinata, infatti, a venir meno nel momento della decadenza.

¹⁰² C. cost. sent. n. 360/1996; C. cost. sent. n. 161/1995; C. cost. ord. n. 197/1996.

¹⁰³ Per una definizione ed una dettagliata rassegna degli «effetti irreversibili» prodotti dai decreti legge si veda ANIS, *Gli effetti irreversibili del decreto legge*, intervento al Convegno annuale dei Costituzionalisti, Parma, 24-25 novembre 1995. Di estremo interesse sul tema è una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 161/1995) in cui la Corte suprema ha ritenuto ammissibile un conflitto di attribuzione promosso dal comitato promotore di un referendum contro un decreto legge, ovviamente non in quanto atto avente forza di legge, ma proprio per gli effetti irreversibili prodotti durante la vigenza; sul tema cfr. SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, in *I decreti legge non convertiti*, Milano, Giuffrè, 1996, 80 ss. Da ultimo, un esplicito riferimento agli effetti irreversibili prodotti dalla reiterazione come causa di incostituzionalità, è contenuto in C. cost. n. 360/1996.

Ma nella realtà, il Dipartimento, una volta costituito in base al d.l. n. 80/1994, si sgancia per vivere di vita propria. Tale conclusione è confermata dal fatto che tutti i decreti successivi considerano come già esistente il Dipartimento e non si fanno minimamente carico del fatto che, con la decadenza dei decreti precedenti, siano venute meno retroattivamente le norme in essi contenute, privando, così, di base legale il decreto istitutivo; d'altronde, anche la stessa legge di conversione sembra ritenere il Dipartimento dello spettacolo come un dato stabilmente preesistente¹⁰⁴.

Ma, oltre la istituzione del Dipartimento come organismo, un altro settore nel quale si sono certamente verificati effetti irreversibili a causa dei decreti legge reiterati, è stato quello dei rapporti giuridici concernenti il personale.

Il personale del soppresso Ministero del turismo, in virtù del combinato dell'art. 5, d.l. n. 80/1994 e dell'art. 10, d.p.c.m. istitutivo, è stato trasferito oppure ha chiesto di essere inquadrato nei nuovi ruoli del Dipartimento; in questo caso, si configura un'ampia serie di diritti acquisiti (concernenti le nuove qualifiche, le mansioni che tale personale viene a svolgere ed i relativi livelli retributivi), indipendenti dalla sorte successiva dei decreti legge.

b) Ancora più chiaro e interessante è il caso delle modificazioni apportate dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria al Regolamento del Consiglio degli utenti¹⁰⁵.

Tali modifiche sono state effettuate in vista del trasferimento al Garante delle competenze in materia di censura cinematografica, trasferimento che, come sappiamo, era previsto nelle prime versioni dei decreti legge.

In particolare, nella procedura di revisione dei films era stato inserito il parere del Consiglio degli utenti, auspicandone una riforma dell'attività e della composizione, al fine di rendere tale organismo capace di svolgere i nuovi e quantitativamente ben più rilevanti compiti.

Sulla base delle previsioni normative contenute nei decreti legge, il Ga-

¹⁰⁴ Nella legge di conversione, infatti, si legge «In materia di turismo e spettacolo sono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le seguenti funzioni esercitate rispettivamente dal Dipartimento del turismo e dal Dipartimento dello spettacolo, *istituiti ed organizzati* ai sensi dell'art. 21, c. 3°, della l. n. 400/1988» (art. 2 come sostituito dall'allegato alla legge di conversione) oppure «Le funzioni amministrative in materia di revisione dei films e dei lavori teatrali, già esercitate dal soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo, *restano* attribuite (...) al Dipartimento dello spettacolo», (art. 3 come sostituito dall'allegato alla legge di conversione); nostri i corsivi.

¹⁰⁵ Cfr. sopra punto 3.1.1.

rante ha proceduto a riformulare l'attività del Consiglio degli utenti, rivedendo la composizione e l'organizzazione dei lavori¹⁰⁶.

Ovviamente, tale autonoma manifestazione del potere regolamentare dell'Autorità indipendente non ha subito conseguenze dal fatto che, successivamente, sia stato costituito il Dipartimento dello Spettacolo e le competenze che si ipotizzava di trasferire al Garante per la radiodiffusione e l'editoria, siano state, invece, attribuite a questo Dipartimento.

Continua, perciò, ad essere paradossalmente vigente nell'ordinamento un Consiglio degli utenti il cui assetto interno è stato modificato in vista di una competenza che il Garante non ha più.

4.5. *Possibili profili d'incostituzionalità della l. conversione n. 203/1995*

In conclusione, vogliamo segnalare alcuni corollari derivanti dai numerosi dubbi di costituzionalità che abbiamo sollevato circa i singoli decreti legge e la loro reiterazione.

In realtà due sono le norme – o, meglio, i complessi normativi – da prendere in esame: la legge di conversione (l. n. 203/1995) e la norma di salvezza dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti (art. 1, c. 2°, l. n. 203/1995).

Circa la legge di conversione, innanzitutto, sarà utile richiamarne la struttura, estremamente complessa e scarsamente comprensibile, esito di un drafting a dir poco approssimativo.

La l. n. 203/1995 di conversione consta di due articoli ed un allegato.

L'art. 1, al c. 1°, contiene la norma di conversione con modificazioni del d.l. n. 97/1995; il c. 2° dispone, invece, la salvezza degli effetti prodotti da tutti i decreti legge reiterati in materia di spettacolo e turismo.

Il secondo articolo della legge di conversione, contiene una delega legislativa ed, infine, alla legge è annesso un allegato contenente le modifiche apportate agli articoli, modifiche che – si badi – si presentano tutte come emendamenti sostitutivi degli articoli del decreto legge (per la precisione,

¹⁰⁶ Con il decreto del Garante 18 marzo 1994, pubblicato sulla *G.U.* n. 68/1994; tale nuovo regolamento ha inserito, ad esempio, la organizzazione dei lavori del Consiglio in sezioni e in Adunanza generale; si è modificata la composizione, aumentando il numero e prevedendo non solo – com'era nell'ottica originaria – membri delle Associazioni degli utenti televisivi, ma anche esperti nel settore cinematografico; è stata, infine, prevista la presenza di più vicepresidenti, il tutto nell'ottica di una "specializzazione" nel settore cinematografico e di un notevole aumento del carico di lavoro.

nell'allegato si sostituiscono undici articoli su dodici ¹⁰⁷ del decreto) ¹⁰⁸.

Dunque la l. n. 203/1995, converte, in senso proprio, soltanto un articolo del decreto ¹⁰⁹.

Essa è, invece, per grandissima parte una legge che, pur qualificandosi di conversione, modifica profondamente il testo del d.l. n. 97/1995.

Restringendo ora la nostra attenzione al solo tema della revisione preventiva dei films, l'art. 3 del decreto legge che disciplinava la materia risulta profondamente modificato dalla legge di conversione:

a) *in primis*, si inserisce un emendamento *modificativo*, che trasforma le disposizioni sulla censura, da norme ad efficacia differita (perché subordinate all'emanazione di futuri regolamenti) in norme ad efficacia diretta ¹¹⁰ (cioè immediatamente disciplinanti la funzione);

b) in secondo luogo, si inserisce un ampio emendamento *aggiuntivo*, poiché si provvede a quella radicale revisione della composizione delle commissioni di censura ed alla estensione dei controlli da queste effettuati, su cui ci siamo soffermati in precedenza ¹¹¹.

Che efficacia avrà una siffatta legge di conversione?

Sul tema della «conversione parziale» dei decreti legge e sulla efficacia degli emendamenti parlamentari il dibattito dottrinale è, in buona parte, ancora irrisolto ¹¹².

Un assunto pacifico è, però, che le modifiche aggiunte introdotte in sede di conversione hanno valore soltanto *pro futuro*, salvo che risulti una diversa volontà espressa del legislatore (Art. 15, c. 5, l. n. 400/1988).

La questione da risolvere, perciò, è se, per il passato, il decreto si debba intendere come convertito o meno.

¹⁰⁷ Non abbiamo computato l'art. 13, del decreto legge (ultimo) contenente la clausola sull'entrata in vigore del decreto legge.

¹⁰⁸ Ci sembra che quello della l. n. 203/1995 sia decisamente uno di quei casi di «legge di conversione insuperabilmente ambigua», che un autorevole studioso auspicava che la Corte costituzionale annullasse, «per costringere il legislatore a chiarire in ogni caso la portata nel tempo degli emendamenti aggiuntivi», ZAGREBELSKI, *Manuale di Diritto Costituzionale – Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1988, 183.

¹⁰⁹ L'art. 8, intitolato «Disposizioni previdenziali per l'attività di affittacamere».

¹¹⁰ Come abbiamo già messo in evidenza, cfr. *supra* punto 4.3.2. B).

¹¹¹ Punto 3.1.3.

¹¹² «La possibilità di conversioni parziali, con emendamenti sostitutivi, aggiuntivi, modificativi, crea notevoli problemi sul piano della ricostruzione della portata normativa delle disposizioni contenute nella legge di conversione» ZAGREBELSKI, *Manuale di Diritto Costituzionale*, cit., 182; Riferisce dei dubbi e degli interrogativi aperti sul tema, anche, PALADIN, *Le fonti*, cit., 260-265.

Su questo problema, com'è noto, si contrappongono alcune opinioni dottrinali¹¹³ e la giurisprudenza della Corte di cassazione¹¹⁴, rispetto alle quali, il caso che stiamo esaminando, sembrerebbe prospettare una paradossale «terza via».

Infatti, il testo dell'emedamento sostitutivo contenuto nella legge di conversione, recita testualmente: «Le funzioni amministrative in materia dei films restano attribuite ... alla Presidenza del Consiglio-Dipartimento dello spettacolo».

Semberebbe, dunque, che la volontà del Parlamento sia quella di confermare la scelta di affidare le competenze al Dipartimento (convertendo la norma), ma, nel contempo, di trasformare tale previsione da norma ad efficacia sospesa a norma direttamente precettiva (in questo dimostrando una volontà divergente con le scelte governative).

Per uscire da questo dilemma interpretativo, ci sembra che la soluzione più ragionevole sia la seguente: la l. n. 203/1995 ha convertito la norma dell'art. 3, d.l. n. 97/1995 per il passato ed ha apportato aggiunte valide solo ultrattivamente.

Se, allora, la l. n. 203/1995, quantomeno pro parte, converte le norme in tema di revisione, opererà, a nostro avviso, il principio secondo cui l'incostituzionalità del decreto legge invalida anche legge di conversione.

Ciò significa che tutti i vizi di costituzionalità dei singoli decreti – connessi all'assenza dei presupposti¹¹⁵, al tipo di norme contenute¹¹⁶, ed anche alla loro reiterazione¹¹⁷ – saranno, perciò, configurabili come vizi in proce-

¹¹³ Secondo le quali «la conversione con modificazioni appare, più rigorosamente, come una mancata conversione nella parte *de qua*, poiché significa una volontà del legislatore di non aderire alle scelte operate dal Governo» così, ad esempio, ZAGREBELSKI, *op. cit.*, 183; ma di parere opposto è PALADIN, *Le fonti*, cit., 262.

¹¹⁴ Che, invece, sostiene che la volontà legislativa si somma a quella contenuta nel decreto, con la conseguenza di un decreto convertito, per il passato, cui però si sovrappongono le modifiche apportate in sede di conversione che hanno efficacia *ex tunc*. Cfr. Cass., Sez. I pen. 19 gennaio 1983, n. 72, sulla quale si sofferma, in particolare, ZAGREBELSKI, *op. cit.*, 182.

¹¹⁵ Punto 4.2.

¹¹⁶ Punto 4.3.

¹¹⁷ Punto 4.4. Sulla affermazione contenuta nella recentissima sentenza della C. cost. n. 360/1996, secondo la quale, «restano salvi gli effetti dei decreti legge iterati o reiterati già convertiti in legge o la cui conversione risulti attualmente in corso, ove la stessa intervenga nel termine fissato dalla Costituzione», ci limitiamo a ricordare che, innanzitutto, essa si pone come una argomentazione incidentale rispetto alla *ratio decidendi* della sentenza medesima – dunque estranea alla linea argomentativa che motiva il dispositivo – e che, in secondo luogo, essa sembra ispirata più dalla necessità di fornire una via d'uscita alla situazione di totale eversione costituzionale, che da principi di coerenza logico-giuridica.

dendo della legge di conversione, dal momento che, come la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire, una legge non può legittimamente convertire un decreto legge illegittimo¹¹⁸.

Ma, per la l. n. 203/1995, può essere ipotizzato un profilo ulteriore di incostituzionalità.

Nel caso della riforma della censura cinematografica, abbiamo avuto dodici decreti legge reiterati, per i quali la legge di conversione ha previsto anche una norma finale di sanatoria degli effetti prodotti.

La Corte costituzionale, con una importante sentenza – la n. 84/1996 – ha riprecisato la distinzione fondamentale tra la legge di conversione del decreto legge e le norme di salvezza degli effetti prodotti dai decreti legge non convertiti¹¹⁹.

In tale pronuncia i giudici costituzionali hanno chiarito che, mentre il vizio derivante dal difetto dei presupposti di un decreto legge, si ripercuote sulla legge di conversione rendendola incostituzionale¹²⁰, la stessa «censura non è riferibile ... alla disposizione di sanatoria, che si limita a far salvi gli effetti del decreto legge stesso» e questo perché, prosegue la sentenza, «il presupposto di quest'ultima è costituito unicamente dalla circostanza di fatto della mancata conversione del decreto legge».

Tale orientamento, anche se recentemente messo in discussione¹²¹, prospetta una interessante ipotesi; infatti, si desume da tale principio giurisprudenziale che, se la causa della incostituzionalità del decreto è la reiterazione (e non il difetto dei presupposti), tale vizio potrebbe essere in grado di invalidare anche la norma con cui il Parlamento fa salvi gli effetti prodotti¹²².

¹¹⁸ Si vedano le argomentazioni di ordine generale di LUCIANI, *Per un efficace controllo di costituzionalità sulla decretazione d'urgenza*, in *I decreti legge non convertiti*, Milano, Giuffrè, 1996, 102 ss.

¹¹⁹ Distinzione che sembra, oggi, revocata in dubbio dalla C. cost. n. 360/1996.

¹²⁰ «L'evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità del decreto legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima valutato erroneamente l'esistenza dei presupposti di validità, in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione»; così C. cost. n. 29/1995.

¹²¹ Dalla citata sent. n. 360/1996.

¹²² In questo senso ci sembra di dover parzialmente dissentire da una opinione recentemente espressa (LUPO, *Corte costituzionale e reiterazione dei decreti legge*, in *Gazzetta Giuridica*, n. 28/96, 5), in cui l'Autore ritiene che «dovrebbe ritenersi estensibile anche all'ipotesi della reiterazione la giurisprudenza che ha affermato che la mancanza dei presupposti della necessità e dell'urgenza – e quindi si suppone, ogni violazione dell'art. 77 – non sia invocabile, come cen-

Invero, se un decreto è stato emanato in difetto dei requisiti di «straordinaria necessità ed urgenza», è ben comprensibile che si annulli la legge di conversione – per vizio in procedendo –, ma non si vede perché annullare anche la norma parlamentare di salvaguardia costituzionalmente prevista proprio per casi come questi.

Diversa è, invece, l'ipotesi in cui un decreto sia annullato perché, reitera uno precedente venendo, ad esempio, a realizzare una compressione irreversibile di una libertà fondamentale; in questo caso, quand'anche si ritenesse valida la legge di conversione¹²³, la nullità del decreto legge reiterato si ripercuoterà senza dubbio sulla normativa di sanatoria degli effetti prodotti; quest'ultima, infatti, rappresenterebbe una disposizione volta a stabilizzare e consolidare la lesione del diritto costituzionale fondamentale¹²⁴, sottraendo, così, il Governo alla sua responsabilità¹²⁵.

Da quanto abbiamo sostenuto nei punti precedenti deriva, quindi, oltre che il vizio della legge di conversione, anche l'incostituzionalità dell'art. 1, c. 2°, l. n. 203/1995 laddove dichiara che «restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge ...».

sura di incostituzionalità, una volta che con legge del parlamento siano stati fatti salvi gli effetti prodotti dalla disposizione decaduta».

In aggiunta ai motivi esposti nel testo, ricordiamo che la giurisprudenza che estende la nullità del decreto legge alla legge di conversione, ma non alle norme di salvezza degli effetti, è sempre riferita a *singoli decreti* non convertiti, non al caso di una catena; in questo caso, infatti, la norma di salvezza degli effetti perde la sua caratteristica tipica di provvedimento diretto a sanare i singoli «rapporti giuridici sorti» sulla base del decreto non convertito, per diventare una norma che consolida quel continuum normativo che la reiterazione ha realizzato e che si ritiene lesivo della Costituzione.

¹²³ Come, discutibilmente, sembra proporre la recente pronuncia della C. cost. n. 360/1996.

¹²⁴ Ci pare che, sebbene implicitamente, giunga alle stesse conclusioni PIZZORUSSO, *Problemi di diritto intertemporale nella reiterazione dei decreti legge*, in *Gazzetta Giuridica*, n. 12/1996, 2 e 3, laddove l'Autore ammette che, in caso di sanzioni amministrative, sia accettabile una clausola di sanatoria degli effetti di decreti legge reiterati, «perché per le sanzioni amministrative il divieto di irretroattività è posto da una disposizione di legge ordinaria (anziché da una disposizione costituzionale come avviene per le sanzioni penali)», dunque, laddove la retroattività derivante dalla norma di sanatoria vada a ledere un principio costituzionale, essa si pone come lesiva del principio stesso.

¹²⁵ Come fa notare SORRENTINO, *Il decreto legge non convertito*, in *I decreti legge non convertiti*, Milano, Giuffrè, 1996, 83.