

OSSERVATORIO DELLO SPETTACOLO

**ANALISI DELL'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE
IN MATERIA DI SPETTACOLO DAL 1985 AL 2006**

Gianluigi Pellegrino

2007

**ANALISI
DELL'EVOLUZIONE
DELLA LEGISLAZIONE
IN MATERIA DI SPETTACOLO
DAL 1985 AL 2006**

LA LEGISLAZIONE STATALE PER LO SPETTACOLO

1985

L'assetto legislativo delle attività dello spettacolo italiano presenta agli inizi del 1985, un quadro per molti versi confuso e contraddittorio.

L'assetto istituzionale degli anni settanta si era sostanzialmente modificato con l'ingresso delle Regioni nel governo della società e con lo sviluppo delle autonomie locali.

La scolarizzazione di massa e lo sviluppo tecnologico dei mezzi di comunicazione avevano ampliato a dismisura gli orizzonti della democrazia del pensiero.

L'ordinamento legislativo era costituito da un numero incalcolabile di leggi estremamente concise, con le quali si era cercato di mascherare i difetti più evidenti, ma non si era riusciti a risolvere nessun vero problema, né istituzionale né operativo.

Sotto la spinta delle categorie industriali e professionali dello spettacolo vennero emanate norme contingenti, molto spesso contraddittorie, ispirate ad un progetto di sviluppo quasi sempre a carattere settoriale a seconda della maggiore o minore urgenza dei bisogni momentanei di ogni singolo ramo di attività.

Tuttavia l'esigenza di un sostanziale rinnovamento legislativo era stata più volte assunta dal Governo, sebbene le proposte e i disegni di legge avanzati agli inizi degli anni Ottanta pagavano l'inadeguatezza della copertura finanziaria, che non consentiva un equilibrio fra le risorse e gli obiettivi da perseguire.

Tali proposte non tenevano conto della interdipendenza delle varie forme di spettacolo e della necessità che le stesse fossero ricondotte in un progetto unitario sotto il profilo finanziario e sotto il profilo istituzionale.

Con le leggi n. 43/1982 e n. 182/1983 e maggiormente con le leggi nn. 311-312-313/1984 cominciava ad affermarsi il principio di legiferare in modo coordinato ed unitario in materia di spettacolo.

Tuttavia, per avviare concretamente questo disegno unitario, bisogna arrivare alla legge 30 aprile 1985 n. 163 per una "Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello Spettacolo", che istituiva peraltro il "Fondo Unico dello Spettacolo"¹.

Questa legge quadro (cd. "madre") era il frutto di un ampio impegno del Governo e del Parlamento che avevano recepito le necessità e le motivazioni del mondo dello spettacolo italiano.

¹ Il Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS) è il meccanismo utilizzato dal Governo italiano per regolare l'intervento pubblico nei settori del mondo dello spettacolo (cinema, teatro, musica, etc).

Il fondo Unico dello Spettacolo rappresentava la prima tappa di una riforma legislativa generale e faceva ben sperare alla luce del rinnovamento avviato dalla legge n. 163/1985.

Prima di allora l'intervento finanziario pubblico si era rivelato intempestivo, inadeguato; le varie leggi di rifinanziamento transitorio dei molteplici fondi, sui quali andava ad incidere la legislazione in materia di spettacolo, non avevano consentito una coerente programmazione delle attività né tantomeno una verifica delle risorse pubbliche da impiegare in aggiunta agli auto-finanziamenti ed in rapporto ai costi di gestione.

Con il Fondo Unico dello Spettacolo era consentita la programmazione degli investimenti pubblici e privati in quadro di reale compatibilità con le esigenze generali della spesa pubblica.

Per riequilibrare la non agevole equazione costi-ricavi nella quale si erano dimenate per anni le imprese dello spettacolo, il Governo pareva muoversi verso una produzione di leggi che non si limitassero a vietare i deficit, quanto piuttosto ad evitare i deficit stessi.

Gli auspici di una riforma legislativa

Contestualmente alla formulazione e l'approvazione della legge n. 163/1985 si era auspicata la predisposizione e l'approvazione delle leggi di riforma dei singoli settori di attività.

La tempestività era indispensabile per completare e rendere realmente efficace il progetto riformatore della legge istitutiva del Fondo Unico dello Spettacolo, la cui operatività non si realizzò pienamente nell'anno 1985 in quanto era stata frenata dagli strumenti di intervento e dalle procedure previsti dalle legislazioni di settore allora vigenti.

I maggiori investimenti che si erano promossi nell'ambito cinematografico e i maggiori contributi al settore teatrale e musicale, erano ancora provvisori nella complessa realtà di un'organizzazione del mondo dello spettacolo, che doveva essere razionalizzata in un progetto di sviluppo nuovo e moderno.

Nel corso dei lavori parlamentari per l'approvazione della legge 163, si fece presente che la "legge madre" non rappresentava la riforma, ma solo la prima tappa di una strategia riformatrice che si doveva complessivamente realizzare con:

- la creazione di un sistema generale che garantisse nuove e più confacenti disponibilità finanziarie dello Stato a favore dello Spettacolo nel suo complesso (Legge 163/85);
- l'adeguamento a tale sistema delle discipline specifiche:
 - a) della musica, della danza e del teatro;
 - b) del cinema e dell'audiovisivo.

Occorreva, quindi, che la proposta del nuovo sistema generale fosse approvata prima di avviare i disegni di legge settoriali.

Si procedeva pertanto alla preparazione delle cd "leggi figlie"; il 18/12/1985 veniva approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge che riguardava le attività musicali, di danza e del teatro di prosa e che raccoglieva in un contesto normativo unico tutto ciò che veniva offerto al pubblico "dal vivo".

Per quanto concerneva i settori del cinema e dell'audiovisivo veniva predisposta dal Ministero una relazione illustrativa delle linee di un progetto di riforma, che veniva inviata il 28 dicembre del 1985 alle categorie professionali ed alle forze politiche sociali.

Per il settore dei circhi equestri e dello Spettacolo viaggiante si intendeva percorrere le medesime procedure seguite per il teatro ed il cinema e cioè la predisposizione di una relazione sui principi informatori di un progetto di riforma, che valorizzasse la funzione sociale e di spettacolo del settore.

Sulle tre proposte di riforma si basava il disegno unitario della legge n. 163/1985, il cui fine era quello di razionalizzare e modernizzare lo spettacolo italiano.

1986

Il secondo anno di applicazione della legge 30 aprile 1985, n. 163 aveva offerto suggestioni di vasto interesse per la costruzione di una moderna legislazione nel campo dello Spettacolo.

Il processo di sviluppo delle telecomunicazioni tendeva sempre più ad integrarsi con la telematica e quindi con la distribuzione via cavo e via satellite di informazioni e spettacolo a domicilio; nel mondo dell'industria elettronica era già in corso una corsa per la conquista di posizioni strategiche dominanti e questo comportava una confluenza di capitali di investimenti che coinvolgevano interessi enormi nel campo finanziario, editoriale ed industriale.

Si avvertiva sempre di più l'esigenza di una disciplina giuridica, per la tutela della libertà di informazione e della libertà espressiva dai moduli standard di informazioni e spettacolo.

La legge n. 163/85 rappresentava, indubbiamente, una svolta moderna e razionale in confronto ad un passato nel quale si erano andate ad accumulare leggi a carattere straordinario, motivate essenzialmente dall'emergenza.

Si erano istituiti tre momenti di coordinamento essenziali quali il *Fondo Unico dello Spettacolo*, l'*Osservatorio dello Spettacolo*² e il *Consiglio Nazionale dello Spettacolo*³.

Tuttavia la riforma era ancora in un stato embrionale; le leggi cd. "figlie" non erano ancora state emanate, il Consiglio Nazionale non era ancora in piena funzione e l'Osservatorio dello Spettacolo si trovava ancora in una fase di maturazione.

L'unico concreto effetto della legge "madre" era stato quello dell'aumento degli stanziamenti di bilancio anche se il F.U.S., nato per promuovere investimenti culturali, aveva finito per assolvere a funzioni di copertura di una spesa pubblica che aumentava progressivamente in proporzione all'aumento dei costi di gestione.

La mancata approvazione di una legge di riforma stava dando luogo a gravi conseguenze in quanto con riferimento ad alcuni settori specifici⁴ si continuavano ad applicare leggi nate in un contesto storico ed economico completamente diverso da quello dell'epoca.

Tuttavia il Governo, cosciente della precaria situazione, approvava il disegno di legge sulle attività teatrali, musicali e di danza e lo trasmetteva al Parlamento il 4 gennaio 1986.

Per il cinema, la relazione a carattere programmatico aveva suscitato non poche critiche negli ambienti culturali, professionali,

² con compiti di raccolta ed analisi dei fenomeni di offerta e richiesta di cultura-spettacolo nel Paese.

³ con funzioni di indirizzo e di programmazione in un quadro coordinato e di compatibilità fra i diversi settori.

⁴ Enti lirici, istituzioni concertistiche etc...

sindacali e politici, causando non poche difficoltà per la formulazione di una proposta di disegno di legge.

1987-88

E' in questi anni che si procede al riordino dei settori del cinema, della musica, del teatro di prosa e dello spettacolo viaggiante e circense.

Tuttavia delle annunciate leggi di settore, soltanto quella relativa alla musica venne trasmessa, nel 1986, al Parlamento dopo l'approvazione del Consiglio dei Ministri, ma decadde con la prematura fine della IX legislatura⁵.

Ciò nonostante si sviluppava un'intensa attività di proposta legislativa; il D.L. 374/1987, convertito in Legge 29.10.1987 n. 450, determinava nuovi criteri per la ripartizione delle sovvenzioni agli Enti lirici e fissava norme più severe per il controllo delle gestioni e per il riassorbimento programmato dei deficit, ponendo rigide sanzioni fino al Commissariamento ed allo stesso scioglimento degli Enti.

Con D.L. 326/1987, convertito in Legge 403/1987, venivano prorogati gli abbuoni fiscali e si avviava la riforma dell'imposta spettacolo unificando all'8%⁶ l'aliquota sugli spettacoli cinematografici e riducendo l'aliquota per gli spettacoli teatrali e musicali del 5%.

Per il teatro di prosa, per il quale, a differenza degli altri settori, non era mai stata emanata una legge organica ma solo leggi di ordine finanziario, era stata messa allo studio una bozza di disegno di legge, con l'intento di sottoporla all'approvazione del Consiglio dei Ministri, dopo che le componenti del mondo teatrale avessero fatto pervenire le proprie osservazioni.

Nel contempo veniva data priorità alla riforma del settore musicale con la predisposizione di un disegno di legge che innovava radicalmente l'assetto istituzionale ed organizzativo sia degli Enti lirici che delle altre attività musicali abbracciando anche il settore della musica leggera e della discografia.

Contestualmente veniva predisposto un disegno di legge che riguardava "modalità di finanziamento per la realizzazione o il ripristino di strutture idonee ad ospitare spettacoli teatrali, musicali e cinematografici"⁷.

Erano, infine, state definite le proposte di legge sia per il teatro di prosa che per il cinema; l'intervenuta crisi di Governo però non permise la loro presentazione al Consiglio dei Ministri.

⁵ Governo Craxi I dal 4 agosto 1983 al 1 agosto 1986;
Governo Craxi II dal 1 agosto 1986 al 17 aprile 1987;
Governo Fanfani VI dal 17 aprile 1987 al 28 luglio 1987

⁶ Dalle quote differenziate del 13% e del 6,50%

⁷ In particolare il provvedimento prevedeva la realizzazione dell'Auditorium a Roma, la costruzione di grandi impianti per spettacoli ad opera dei comuni anche in forma consortile, l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione di sale cinematografiche e teatrali sia da parte di Comuni che di privati.

Per quanto concerneva in particolare il cinema la proposta prevedeva la trasformazione dell'Ente Cinema da Ente del gruppo delle partecipazioni statali in Ente di promozione culturale con l'assorbimento del Centro Sperimentale di Cinematografia e sotto la vigilanza del Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

Con riferimento agli Enti di promozione culturale era in fase di studio un nuovo statuto del Centro Sperimentale di Cinematografia, soprattutto con riguardo alla operatività del Consiglio di Amministrazione; il 20 settembre 1988, infatti, veniva nominata una gestione commissariale nella persona della regista Lina Wertmüller, con il compito di predisporre una riforma statutaria.

Tramite l'Osservatorio dello Spettacolo vennero realizzate due iniziative:

- la prima interessava la informatizzazione dei servizi dello Spettacolo mediante una convenzione con la Banca Nazionale del Lavoro che operava nella materia del Cinema e del Teatro per mezzo delle due apposite sezioni autonome SACC e SACT;
- l'altra riguardava una convenzione con il CENSIS per la stesura di un rapporto sulla spesa pubblica per lo spettacolo in Europa.

Con Legge 504/1988 veniva ratificato l'accordo tra la Repubblica francese e la Repubblica italiana, che modificava l'accordo di coproduzione cinematografica del 1° agosto 1966; scopo fondamentale della legge era quello di prevedere la possibilità da parte del coproduttore minoritario di partecipare alla produzione di film anche con il solo investimento di capitali, senza dover apportare la partecipazione di autori, attori o tecnici del proprio Paese.

Da segnalare anche, ai fine della promozione culturale europea, l'istituzione con Risoluzione del 26 ottobre 1988, il Fondo di sostegno per lo sviluppo della creazione cinematografica ed audiovisiva europea denominato "Eurimages", cui aderivano 15 Paesi⁸.

Lo scopo era quello di stimolare la coproduzione e la distribuzione di opere cinematografiche ed audiovisive europee mediante un apporto finanziario alla coproduzione stessa e attraverso l'assunzione di parte del costo di doppiaggio e sottotitolaggio.

Ancora una volta, comunque, si era in una fase di transizione verso le auspiccate riforme legislative dello Spettacolo.

⁸ Belgio, Cipro, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia e Svizzera)

1989-92

La mancanza di un quadro legislativo aggiornato e moderno aveva costretto l'Amministrazione ad emanare una serie di norme regolamentari che avevano potuto solo superficialmente incidere sui processi imprenditoriali e creativi del mondo dello spettacolo.

Il 1989, comunque, sembra essere l'anno della svolta riformatrice; si procede infatti alla presentazione di tre disegni di legge, di iniziativa governativa.

Con atto n. 3985/89, circa le modalità di finanziamento per la realizzazione o il ripristino di strutture idonee ad ospitare spettacoli teatrali, musicali e cinematografici, ci si proponeva di raggiungere i seguenti obiettivi:

- creazione di sale da spettacolo idonee ad una sempre più qualificata esigenza dello spettatore;
- sviluppo delle funzionalità delle sale con riguardo agli spettacoli cinematografici, teatrali e musicali.

Venne poi proposto un disegno di legge, avente il carattere di una legge-quadro, circa l'ordinamento delle attività musicali e di danza, che mirava a definire un quadro certo dell'organizzazione musicale in Italia, rimodulando, su basi moderne, un nuovo assetto legislativo.

Il rapporto Stato-Regioni-Enti Locali si rivolse verso una ripartizione di materie e risorse finanziarie, con un sistema soggetto a verifica biennale, per cui Regioni ed Enti Locali erano chiamati a sostenere le attività di rispettivo interesse territoriale, mentre l'intervento dello Stato era destinato a manifestazioni di rilevanza nazionale.

Con il disegno di legge venne altresì disciplinata la figura dell'agente teatrale con l'istituzione di un albo professionale e si costituì un Fondo speciale, gestito da un Comitato Interministeriale Turismo e Spettacolo, Industrie e Sport, per interventi finalizzati a favore dell'industria discografica e di eventi eccezionali sotto il profilo dell'interesse e qualità artistica.

Infine, venne anche proposto un ordinamento del teatro di prosa (con atto n. 4244) che, sulla base delle Circolari Ministeriali del 1989 e 1990, intendeva avviare un processo di riorganizzazione del quadro istituzionale.

In primo luogo vennero definiti, anche in questo settore, i rapporti tra Stato, Regione ed Enti Locali, con l'attribuzione allo Stato dei compiti di intervento finanziario a favore delle attività teatrali riconosciute di rilevanza nazionale ed alle Regioni ed agli Enti Locali quelli in favore di attività di interesse regionale e locale.

Si conferì più ampia libertà di costituzione agli organismi dello spettacolo, anche in forma di società per azioni ed a responsabilità limitata.

Con atto n. 1926 del 1989 la Camera propose una serie di interventi a favore del cinema; tra le finalità prioritarie vi erano:

- il potenziamento dell'industria cinematografica nazionale mediante concessione di prestiti a tasso agevolato per i film che erano riconosciuti nazionali;
- gli incentivi alle imprese di distribuzione ed esportazione;
- la riqualificazione e il rilancio delle sale cinematografiche.

Una rilevante evidenza veniva anche riservata alla tutela del diritto d'autore, con la riformulazione e l'ampliamento del Pubblico Registro Cinematografico.

Quello che emergeva era un panorama ricco di prospettive ma denso di incognite e neppure nel 1992 si riuscì ad attuare il progetto riformatore previsto dal legislatore con la legge n. 163/85, per mancata approvazione dei tre disegni di legge riguardanti i settori delle attività teatrali di prosa (Atto della Camera 4244/89), cinematografiche⁹ (Atto della Camera 4325/89) e musicali (Atto del Senato 1829/89).

Nel frattempo lo Spettacolo veniva investito dal referendum del 1992, i cui risultati portarono all'abolizione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo; il successivo trasferimento del Dipartimento dello Spettacolo presso la Presidenza del Consiglio verrà protratto per anni.

⁹ Il disegno di legge sulle attività cinematografiche venne approvato dalla Commissione della Camera nel febbraio 1992, ma decadde per la fine della legislatura. Venne ripresentato come disegno di legge approvato dal Governo il 30.10.92 per un successivo iter parlamentare.

1993-96

In questi anni sembra abbandonarsi la passata inerzia legislativa, che configurava in modo caotico il settore dello Spettacolo.

Tuttavia si era ben lontani dall'uniformità della disciplina del settore, visto che soltanto la musica e il cinema erano state oggetto di importanti leggi ad hoc.

Con la legge n. 153/1994 veniva modificata la previgente disciplina contenuta nella legge n. 1213/1965 e stabiliva fra l'altro condizioni di maggior favore per il cinema di interesse culturale e nazionale

Il forte rilancio dell'azione riformatrice si ha nel 1996, anno caratterizzato da un ammodernamento, sia amministrativo che legislativo delle procedure che regolavano le attività dello spettacolo. Sul piano amministrativo, si procedeva innanzitutto - nell'ambito del Dipartimento dello Spettacolo - ad innovazioni organizzative tendenti a rendere più fluide le procedure di assegnazione dei contributi; venivano inoltre poste le basi per un decollo dell'Osservatorio dello Spettacolo, quale moderna struttura di studio e monitoraggio delle politiche pubbliche di settore funzionante all'interno del Dipartimento, che traeva il proprio fondamento normativo nell'art. 5 della legge n. 163/1985¹⁰.

Veniva, altresì, attivato l'Ufficio Attività Ispettive, istituito con DPCM 2 agosto 1995, allo scopo di verificare la effettiva e corretta utilizzazione degli interventi finanziari assegnati sui fondi FUS a favore di enti, istituzioni e privati beneficiari

Sul piano normativo, con il decreto legislativo 23 ottobre 1996, n. 581 vi fu un intervento di carattere generale, che copriva alcuni aspetti salienti della disciplina dei diritti d'autore, estesi a settant'anni in recepimento della direttiva 93/83 della CEE, e finalmente introdotti, per la prima volta e per una durata di cinquant'anni, anche per le opere cinematografiche e audiovisive, il cui prodotto veniva finora venduto a tantum dall'autore che così non poteva godere di alcun diritto sulle fortune della propria opera.

Il 1996 vide anche l'introduzione di norme relative alla disciplina dei contributi sui mutui cinematografici nell'ambito della legge finanziaria per il 1997¹¹ ed alla modifica dei criteri per l'apertura di nuove sale cinematografiche¹², nella direzione di una maggiore elasticità di valutazione e della semplificazione delle procedure.

¹⁰ a tale articolo di legge era stata data infatti un'attuazione parziale, limitata all'affidamento di alcune commesse all'esterno.

¹¹ Legge n. 663/1996

¹² Decreto 13 maggio 1996

Ma l'intervento legislativo forse più importante era rappresentato dal decreto legislativo 29.6.1996, n. 367, che prevedeva¹³ la trasformazione degli enti lirici e delle altre istituzioni musicali in fondazioni di diritto privato.

Le norme prevedevano un'incisiva partecipazione dei privati al finanziamento ed ai processi decisionali di tali istituzioni, con l'obiettivo di una gestione più efficiente nel rispetto di criteri di imprenditorialità e soprattutto del vincolo di bilancio.

L'anno 1996 si chiudeva, infine, con un atto di grandissima rilevanza istituzionale: il decreto ministeriale 5 dicembre 1996 istituì la Commissione di Studio dell'Organizzazione Statale e delle Funzioni nel Settore dei Beni e delle Attività Culturali, il cui compito era quello di ricomporre in un quadro unitario le competenze sulla cultura nel Paese, come già avveniva del resto nella maggior parte dei Paesi europei.

¹³ entro dicembre 1999

1997

Le innovazioni normative introdotte nel corso del 1997 si collocavano lungo il percorso di semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione intrapreso nel 1996 con l'introduzione di alcuni provvedimenti e con l'elaborazione di ulteriori trasformazioni relative all'assetto complessivo del settore dello spettacolo.

Con il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, si attuava la riforma delle Commissioni di settore, realizzata pienamente nel 1997; tali Commissioni avevano potuto svolgere la propria azione elaborando e perfezionando nuovi indirizzi e criteri per la definizione del sostegno finanziario statale allo spettacolo.

Un'importanza fondamentale assume, poi, la legge 15 marzo 1997, n. 59, che definiva i compiti rispettivi dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali in materia di spettacolo, prevedendo inoltre la riforma dei conservatori e delle accademie di arte drammatica e di danza.

Si era, comunque, ancora in attesa dell'unificazione del governo della cultura e dello spettacolo in un unico Ministero dei Beni e delle Attività Culturali¹⁴ e dell'approvazione dei disegni di legge per prosa e musica attualmente in esame al Parlamento, che prevedevano, tra l'altro, l'istituzione dei Centri Nazionali per i diversi settori dello spettacolo.

Un altro provvedimento generale che conseguì un impatto di qualche sostanza nel settore dello spettacolo era il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, relativo alle Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale (Onlus); l'art. 10, infatti, che le Onlus avrebbero potuto operare nel campo della "promozione dell'arte e della cultura" oltre che nel campo della "tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico".

Con il decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 426, il Centro Sperimentale di Cinematografia venne trasformato da ente pubblico nella Fondazione Scuola Nazionale di Cinema, prevedendo tra l'altro il riconoscimento del valore legale dei titoli di studio rilasciati; si trattava di un intervento teso a conferire alla principale istituzione formativa in campo cinematografico, insieme alla personalità giuridica di diritto privato, un assetto dotato delle necessarie snellezza e flessibilità.

Con riferimento ai settori specifici, relativamente al cinema, il decreto legislativo 26 maggio 1997, n.154, prevedeva la corresponsione di un compenso agli autori di opere cinematografiche da parte degli esercenti una rete televisiva, come corrispettivo per la trasmissione di tali opere via etere, cavo o satellite.

¹⁴ la cui delega al Governo sarebbe scaduta il 31 gennaio 1999

Quanto ai provvedimenti relativi all'ammontare dell'impegno finanziario statale a favore del settore cinematografico:

- il decreto ministeriale 26 giugno 1997 aumentò da 4 a 8 miliardi il limite massimo dell'intervento per i film di interesse culturale nazionale;
- il decreto ministeriale 24 marzo 1997 introdusse una serie di norme volte a snellire le procedure per l'accesso al sostegno finanziario statale;
- la circolare 1 aprile 1997, n. 238 provvedeva a definire i criteri generali di applicazione della normativa sugli incentivi alla produzione cinematografica;
- la legge 2 ottobre 1997, n. 346 prevedeva infine la corresponsione di acconti sulle sovvenzioni, contribuendo a contenere il costo di gestione dei finanziamenti pubblici.

Con DPR 14 gennaio 1997, n. 15 inoltre si intese disciplinare l'assegnazione di premi agli esercenti di sale d'essai e di sale ecclesiali.

Per quanto riguardava il settore della *prosa*, il principale strumento normativo era rappresentato dalla Circolare 24 maggio 1997, n. 24, che tendeva ad attribuire particolare rilievo alla qualità ed alla progettualità dei programmi teatrali.

Lungo la stessa linea si trovava la direttiva del 25 settembre 1997, che prevedeva la corresponsione di acconti e anticipazioni per la prosa; una serie di provvedimenti¹⁵, poi, mirava al consolidamento ed all'espansione delle infrastrutture teatrali, prevedendo rispettivamente la costituzione di un fondo per la riapertura dei teatri e il finanziamento dei progetti di restauro, ristrutturazione e adeguamento funzionale di immobili stabilmente adibiti a teatro.

Relativamente al settore musica, le trasformazioni più rilevanti riguardavano la progressiva attuazione del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367 sulla trasformazione degli enti lirici in fondazioni di diritto privato.

Tale decreto prevedeva tra l'altro l'acquisizione di un grado progressivo di autonomia finanziaria da parte delle Fondazioni Musicali di nuova costituzione, con la concessione di incentivi fiscali ai privati; il decreto prevedeva inoltre l'adozione di uno statuto-tipo per poter continuare ad ottenere i contributi del Fondo Unico dello Spettacolo.

Con legge 23 dicembre 1996, n. 650, divenuta operativa nel corso del 1997, venne introdotta una sostanziale riforma nella composizione delle Commissioni consultive di settore.

¹⁵ il decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135; il decreto ministeriale 4 dicembre 1997, n. 516

Le Commissioni precedentemente operanti (musica, prosa, cinematografia, credito cinematografico, attività circensi e spettacolo viaggiante) vennero sostituite da sei nuove Commissioni, denominate Commissioni consultive e rispettivamente competenti per i settori della musica, della prosa, del cinema, del credito cinematografico, delle attività circensi, dello spettacolo viaggiante e infine della danza; in particolare quest'ultima Commissione segnava la separazione del settore della danza da quello della musica.

1998

Nel corso del 1998 si portò a compimento la ridefinizione dell'ossatura del settore, lasciando ai regolamenti il compito di specificarne compiutamente il funzionamento concreto, adeguando in questo modo la normativa sullo spettacolo all'emergere di nuovi bisogni e aspettative sia da parte delle istituzioni sia da parte del pubblico e dell'intera società.

Tra i provvedimenti a carattere generale il più importante era certamente il decreto legislativo 20 ottobre 1998 n.368 con il quale venne istituito il *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*, che doveva provvedere alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla promozione delle attività culturali, garantendone il pluralismo e l'equilibrato sviluppo in relazione alle diverse aree territoriali e ai diversi settori.

Con l'istituzione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali si dava spazio alla valorizzazione e alla promozione, quali obiettivi dell'intervento pubblico da porre sullo stesso piano della tutela; si accoglieva inoltre un'accezione ampia ed esaustiva di attività culturali, includendovi non soltanto le attività teatrali, musicali, cinematografiche, la danza e le altre forme di spettacolo inclusi i circhi e spettacoli viaggianti, ma anche la fotografia, le arti plastiche e figurative, e il design industriale, estendendone così il campo di azione a settori fino ad ora considerati spesso marginali.

Al Ministero venivano devolute le attribuzioni in materia di spettacolo spettanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e ad esso veniva trasferito il Dipartimento dello Spettacolo.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 conferiva funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n.59; questi compiti ritenuti dal legislatore "di rilievo nazionale" riguardavano:

- la definizione degli indirizzi generali per il sostegno dello spettacolo;
- la promozione della produzione nazionale di teatro, musica e danza all'estero;
- la definizione dei requisiti della formazione del personale artistico e tecnico dei teatri;
- il sostegno alle istituzioni teatrali nazionali;
- la concessione di sovvenzioni e aiuti finanziari ai soggetti operanti in campo cinematografico;
- la revisione delle opere cinematografiche;
- il contributo al sostegno delle attività della Scuola Nazionale di Cinema;

- il contributo al sostegno delle fondazioni musicali¹⁶.

Con il decreto legislativo dell'8 gennaio 1998 n.3 si portò a termine la razionalizzazione dell'assetto organizzativo delle commissioni e dei comitati operanti nel settore dello spettacolo, ridefinendone ruolo e funzioni.

Per quanto riguarda gli specifici settori, nel cinema vennero istituite¹⁷ le Commissioni per la revisione dei lungometraggi¹⁸ e vennero unificate le tre Commissioni che in precedenza valutavano i film per ragazzi, nella Commissione per i lungometraggi, i cortometraggi ed i film per ragazzi.

Il decreto ministeriale del 10 giugno 1998 n. 273 definiva la costituzione e il funzionamento del Comitato per i problemi dello spettacolo, che si componeva di cinque sezioni, una per ogni settore¹⁹; esso avrebbe svolto un ruolo consultivo in relazione all'elaborazione ed all'attuazione delle politiche di settore, nonché alla predisposizione di criteri relativi alla destinazione delle risorse pubbliche per il sostegno dello spettacolo.

Il decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 492, infine, era volto a definire e specificare le competenze e le modalità di funzionamento delle Commissioni consultive dello spettacolo istituite dal decreto del 23 ottobre 1996, n. 545 e dalla legge del 23 dicembre 1996 n. 650.

La legge 3 agosto 1998, n. 288, diede avvio alla revisione della disciplina relativa all'imposta sugli spettacoli, delegando il governo ad emanare un provvedimento che abolisse l'imposta sugli spettacoli introdotta nel 1972²⁰ e assoggettò i contribuenti prima sottoposti a tale tributo al regime ordinario dell'Imposta sul Valore Aggiunto, ridefinendo la struttura e i meccanismi di definizione della base imponibile, di controllo e di sanzione relativamente ad una serie di attività legate all'intrattenimento e al gioco.

In campo cinematografico, oltre ai provvedimenti tendenti a portare a termine la razionalizzazione delle Commissioni consultive, con il DPCM 8 aprile 1998, n. 163 venne istituito il pubblico registro per la cinematografia per l'iscrizione di tutte le opere cinematografiche prodotte, importate o distribuite nel territorio italiano, in attuazione dell'art. 22 del decreto legislativo n. 26/1994.

Un provvedimento di notevole rilevanza era contenuto nel decreto legislativo 8 gennaio 1998, n. 3 (già citato) che eliminava la censura teatrale abrogando gli artt. 11 e 12 della legge del 21 aprile 1962, n. 161.

¹⁶ che avevano sostituito gli enti lirici

¹⁷ modificandone la composizione rispetto alla legislazione precedente

¹⁸ allo scopo di limitarne la visione ai minori

¹⁹ musica, danza prosa, cinema, attività circensi e spettacolo viaggiante

²⁰ escludendo tuttavia gli intrattenimenti musicali e le discoteche e ridenominandola "imposta sugli intrattenimenti"

1999

Il 1999 fu un anno prevalentemente dedicato all'integrazione e all'attuazione della normativa approvata negli anni immediatamente precedenti, atteso che gran parte delle leggi approvate rinviavano, ad ulteriori decreti e regolamenti.

Sul piano istituzionale si completò la riforma del **Ministero per i Beni e le Attività culturali**, a cui vennero trasferite ulteriori competenze, anche in materie attinenti allo spettacolo.

La razionalizzazione delle competenze dell'amministrazione statale sulla cultura nel nostro Paese²¹, aveva subito una forte accelerazione con il D.Lgs. 368/1998, che, oltre ad ampliare l'azione del nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali in direzione della contemporaneità, gli aveva trasferito le funzioni in materia di spettacolo già assegnate al Ministero per il Turismo e lo Spettacolo e, successivamente alla sua abolizione, alla Presidenza del Consiglio.

Il D.Lgs. 300/99²² confermò l'autonomia del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ribadendone ed ampliandone le funzioni: lo stesso decreto, infatti, estese le competenze del Ministero anche alla materia del diritto d'autore, già attribuita alla Presidenza del Consiglio²³.

Numerosi provvedimenti legislativi già avviati nei tre anni precedenti necessitavano, per poter essere applicati, di misure di attuazione, che assunsero la forma sia di decreti legislativi sia di regolamenti emanati attraverso decreti ministeriali.

Tra queste misure spicca il D.Lgs. 60/1999, che esercitando la delega già prevista dalla legge 288/98, aboliva definitivamente, a partire dal gennaio 2000, l'imposta sugli spettacoli, con l'assoggettamento delle attività dello spettacolo al regime dell'IVA e con la sostituzione del sistema di abbuoni e di imposte agli esercenti cinematografici con il sistema del "credito d'imposta".

Di ampia portata anche il D.Lgs. 492/98, che affiancava una serie di integrazioni a provvedimenti già emanati²⁴ e il funzionamento delle Commissioni Consultive (per il Cinema, la Musica, la Danza, il Teatro, ecc.) con alcune misure decisamente innovative, quali la

²¹ un percorso avviato nel 1975 con la creazione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali a cui erano state trasferite funzioni in precedenza già attribuite al Ministero della Pubblica Istruzione, al Ministero degli Interni e alla Presidenza del Consiglio.

²² che riformò l'organizzazione del Governo

²³ successivamente, inoltre, il D.Lgs. 419/99 provvedeva ad integrare tali competenze con il trasferimento al Ministero anche della vigilanza sulla Società per il Diritto d'Autore, la SIAE, riconducendo quindi integralmente al Ministero tutta la materia della proprietà intellettuale.

²⁴ Biennale di Venezia, Scuola Nazionale di Cinema, ecc.

triennializzazione dei finanziamenti alle organizzazioni dello spettacolo in vista di consentire una più razionale programmazione della loro attività e un'articolata serie di provvedimenti di sostegno alla creatività contemporanea nel campo della drammaturgia, della composizione musicale, della cinematografia²⁵.

Il 1999 fu anche e soprattutto l'anno dei regolamenti; ne vennero approvati infatti cinque, riguardanti, rispettivamente:

- il teatro di prosa (DM 470/99 sui criteri e le modalità di erogazione dei contributi FUS in favore delle attività teatrali);
- la musica (DM 239/99 sui criteri per la ripartizione della quota del FUS destinata alle fondazioni lirico-sinfoniche);
- il cinema (DM 531/99 sulla riforma del sistema di incentivazione alla produzione cinematografica; DM 126/99 sulla estensione del Fondo di Garanzia ai cortometraggi; DM 457/99 sui criteri di assegnazione della nazionalità italiana ai prodotti audiovisivi).

Fra i 5 regolamenti approvati, spiccava, per la sua particolare rilevanza, quello sui criteri e le modalità di erogazione dei contributi FUS in favore delle attività teatrali.

Infatti, dopo tanti disegni di legge di riforma sul teatro, rimbalzati da una legislatura all'altra fin dagli anni '60, senza mai giungere ad un'approvazione definitiva, questo regolamento colmò un lungo vuoto normativo. Da decenni infatti il settore teatrale veniva regolato dal susseguirsi di circolari annuali.

Molto significativo anche il regolamento sui criteri di ripartizione della quota FUS alle fondazioni lirico-sinfoniche; l'importanza del provvedimento consisteva soprattutto nell'aver ridimensionato l'incidenza delle cosiddette "medie storiche" nella determinazione dei contributi - un criterio che in molti casi frenava lo sviluppo dei singoli teatri - integrando tali criteri con parametri assai più incentivanti, maggiormente attenti ai risultati artistici e produttivi raggiunti da ciascuno di essi.

Per quanto riguarda infine i tre regolamenti attinenti al cinema, particolarmente atteso era quello relativo alla modifica delle modalità di erogazione e ad una migliore finalizzazione del contributo del 13% sugli incassi dei film nazionali alle imprese di produzione.

Da segnalare anche, sebbene ancora in itinere, il disegno di legge cosiddetto "antitrust" sulle disposizioni per favorire la circolazione delle opere cinematografiche, che, indicando i limiti massimi di concentrazione nella proprietà delle sale e le quote massime di "occupazione" della stessa sala da parte di un unico distributore

²⁵ si trattava di misure che necessitavano a loro volta di regolamenti di applicazione che non erano ancora stati emanati

tendeva a promuovere una migliore circolazione delle opere filmiche - in particolare italiane e europee - sul territorio nazionale.

Si intendeva rimuovere almeno una parte delle difficoltà determinate da un mercato che privilegiava opere di sicuro successo commerciale a danno di tutte le altre, al fine di consentire all'esercizio cinematografico di garantire ai film una maggiore parità di accesso.

2000

In attesa che si realizzasse un Testo Unico delle leggi dello spettacolo, le uniche leggi approvate nel periodo preso in considerazione non erano leggi specifiche di settore, bensì leggi aventi un carattere più generale, il cui impatto, sulle attività dello spettacolo, era tuttavia destinato ad assumere una notevole rilevanza.

Si trattava della legge 18 agosto 2000 n.248 sulle nuove norme di tutela del diritto d'autore²⁶ e della legge 21 novembre 2000 n.342 circa le misure in materia fiscale.

L'articolo 38 di quest'ultima legge stabiliva, infatti, la piena deducibilità dal reddito d'impresa delle erogazioni liberali effettuate in favore dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli enti e istituzioni pubbliche, delle fondazioni e delle associazioni, ai fini della realizzazione di progetti culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo.

Quanto all'attività regolamentare il 2000 fu il primo anno di applicazione del D.P.R. n.470/1999 che ridisegnava le modalità, i tempi e i criteri di intervento a sostegno delle attività teatrali.

L'azione del governo era comunque tesa soprattutto all'attuazione e al compimento di alcune delle principali riforme di carattere generale già avviate, nonché all'integrazione e alla modifica di specifiche misure vigenti, tramite messe a punto spesso suggerite dalla loro pratica attuazione.

Notevole importanza assumevano il Regolamento organizzativo che aveva portato a termine la riforma del Ministero per i Beni e le Attività Culturali²⁷ e alcune misure di attuazione del precedente D. Lgs. 60/1999 di abolizione della imposta sugli spettacoli²⁸.

Il D.P.R. 29 dicembre 2000 n.441 rappresentava, infatti, l'ultimo atto del complesso processo di riforma che aveva portato all'unificazione delle competenze sui beni culturali, sullo spettacolo e sul diritto d'autore nell'ambito di un ministero per la cultura analogo a quelli esistenti negli altri paesi europei.

I punti salienti della nuova normativa per quanto riguarda in particolare lo spettacolo erano i seguenti:

- la creazione della nuova figura del Segretario Generale, una figura atta ad "assicurare il mantenimento dell'unità dell'azione amministrativa" a cui venivano attribuite funzioni

²⁶ una legge attesa da anni, che introdusse pesanti sanzioni "anti-pirateria", volta a rendere più incisiva la vecchia normativa di protezione della creazione artistica e letteraria del 1941, in un'epoca che vedeva rivoluzionate e immensamente ampliate le tecniche della riproducibilità

²⁷ D.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441

²⁸ abolizione entrata definitivamente in vigore a partire dal 1 gennaio 2000, con cui venivano ridisegnate le procedure di accertamento della base imponibile dell'IVA.

molto rilevanti, fra cui quelle più direttamente o indirettamente concernenti lo spettacolo erano la predisposizione dei programmi d'intervento annuali e pluriennali e degli accordi di programma Stato-Regioni; la gestione dei servizi generali, del servizio ispettivo, dell'ufficio studi e dell'osservatorio dello spettacolo; le competenze sul diritto d'autore e la vigilanza sulla SIAE;

- la creazione, nell'ambito delle 8 direzioni generali in cui si articolava la struttura amministrativa del Ministero, di sei nuove direzioni generali di cui due nate dallo smembramento del Dipartimento dello Spettacolo:
 - a) la Direzione Generale per il Cinema, competente per il sostegno alla cultura cinematografica nonché alla produzione, alla distribuzione, all'esercizio cinematografico;
 - b) la Direzione Generale per lo Spettacolo dal vivo, competente per il sostegno alle organizzazioni operanti nel campo della musica, della danza, del teatro, dei circhi e dello spettacolo viaggiante.

Per gli specifici settori:

- in campo teatrale spiccava il D.M. 10 febbraio 2000, n.101, di modifica al D.P.R. 516/97 sull'erogazione dei finanziamenti al restauro e alla ristrutturazione dei teatri, che stabiliva condizioni creditizie più favorevoli e incentivanti, attribuendo nel contempo una maggiore priorità ai teatri situati nel Meridione, e, più in generale, nelle aree meno favorite;
- in campo cinematografico, oltre all'analogo decreto di modifica dell'intervento a sostegno delle sale cinematografiche e della realizzazione di nuove sale - anche qui con particolare attenzione al Mezzogiorno e ai piccoli centri - particolare rilievo assume il Decreto Ministeriale che ha modificato la misura e le modalità di erogazione dei contributi ex 13% sugli incassi conseguiti dai film nelle sale, al fine di una distribuzione più equa dei benefici sia fra le varie categorie di beneficiari, sia soprattutto fra le varie fasce di incassi (facendo sì che la percentuale del contributo decresca con il crescere di tali introiti). Ed ancora il Decreto Ministeriale di aggiornamento del regolamento di attribuzione della qualifica di film d'essai, per tener maggiormente conto dell'esigenza di tutela della produzione qualificata nazionale ed europea, nonché delle innovazioni tecnologiche nelle tecniche di distribuzione.

2001

Nel 2001 l'attività legislativa in materia di spettacolo fu molto contenuta e, di conseguenza, la normativa di riferimento rimase quella emanata negli anni precedenti.

Con il Decreto Ministeriale n° 191 del 19 marzo 2001 venne emanato il nuovo Regolamento che definiva i criteri e le modalità di erogazione dei contributi a favore delle Attività musicali.

Successivamente, con la pubblicazione, avvenuta il 10/5/01, del Decreto Ministeriale n° 167 del 9 febbraio 2001, venne emanato il nuovo Regolamento che definiva i criteri e le modalità di erogazione delle sovvenzioni in favore delle attività di danza.

Occorre registrare la promulgazione di una serie di provvedimenti,²⁹ che fornivano chiarimenti interpretativi e parziali modifiche ai suddetti regolamenti emendati al fine di superare una serie di problematiche, emerse in sede di applicazione.

Con il Decreto del Ministero per i Beni e le attività Culturali, datato 11 aprile 2001, venne emanato il Regolamento collegato alla Legge n° 342 del 21 novembre 2000 che, con l'art. 38, introdusse l'intera deducibilità dal reddito di impresa delle erogazioni liberali in favore dello Stato, Regioni, Enti locali, Enti ed Istituzioni pubbliche, Fondazioni e Associazioni, destinate alla realizzazione di progetti culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo.

Tra i destinatari di dette previsioni la norma annoverava anche i soggetti aventi personalità giuridica, pubblica o privata, che avessero ricevuto ausili finanziari a valere sul Fondo Unico dello Spettacolo, di cui alla Legge n° 163 del 30 aprile 1985.

Con riferimento agli interventi settoriali, il Decreto Legge n° 345 del 24/11/2000, recante "Disposizioni urgenti in materia di Fondazioni lirico-sinfoniche", convertito con Legge 26 gennaio 2001 n°6, dispose ex lege la trasformazione in Fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche, assimilate a decorrere dal 23 maggio 1998.

Detto intervento si rese necessario sebbene il Decreto Legislativo n° 367/96, che aveva disciplinato complessivamente la trasformazione, avesse fissato il termine massimo di tre anni, dalla pubblicazione della stessa, per la trasformazione in Fondazioni dei suddetti enti ed istituzioni.

Anche per il cinema il 2001 registrava un rallentamento dell'attività normativa.

²⁹ fra i quali il DM n° 392/2001, le Note 13642 e 13643 del 4/9/2001

Tra gli interventi di maggior rilievo il D.M. 11 aprile 2001, che dava attuazione all'art. 38 della Legge 21 novembre 2000 n. 342: "Misure in materia fiscale". Il citato D.M. affidava l'individuazione delle categorie dei beneficiari di contributi in denaro per la realizzazione di programmi culturali, al Ministro per i Beni e le Attività Culturali.

Nell'anno in esame si registra l'entrata in vigore della revisione costituzionale,³⁰ che riscriveva l'intero Titolo V della Costituzione (parte seconda) con conseguenze sull'ordinamento regionale, locale e centrale.

I principi generali introdotti furono:

- pluralismo istituzionale paritario;
- doppia attribuzione alle regioni (piano legislativo in materia di legislazione concorrente) e ai comuni (piano amministrativo).

Nelle materie di legislazione esclusiva lo Stato poteva emanare i relativi regolamenti.

Cambiava l'assetto tradizionale del nostro sistema istituzionale e amministrativo: la tutela riguardante i beni culturali venne compresa tra le competenze legislative statali di carattere esclusivo,³¹ mentre la valorizzazione, la promozione e l'organizzazione di attività culturali fu assegnata alle materie di legislazione concorrente³².

Dalla collocazione della promozione e organizzazione delle attività culturali, tra le materie a competenza legislativa concorrente, sarebbe derivato il trasferimento delle relative funzioni in tema di spettacolo al sistema regionale e locale.

Attraverso la rappresentatività delle autonomie locali, si intese avvicinare maggiormente i cittadini ai soggetti istituzionali preposti alla cura dei loro interessi, per una corrispondenza delle scelte pubbliche alla realtà della correlata comunità.

L'esigenza nei rapporti tra Stato e Regioni era quella di una leale cooperazione istituzionale³³; il mondo dello spettacolo si era da sempre preoccupato del frazionamento di risorse e competenze ed aveva sostenuto l'opportunità di un diverso ruolo delle regioni e delle

³⁰ Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3, pubblicata nella gazzetta ufficiale del 24 ottobre 2001 ed entrata in vigore il successivo 9 novembre che ha riformato e riformulato gran parte del Titolo V della Costituzione intitolato "Le Regioni, le Province, i Comuni"

³¹ art. 117, comma 2, lettera s), Cost.

³² art. 117, comma 3, Cost.

³³ Tra le numerose questioni interpretative suscitate dalla riforma costituzionale del 2001 in ordine al riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed al significato da attribuire alle cd. "nuove materie" elencate in Costituzione, quella della attribuzione della potestà legislativa in materia di spettacolo riceverà un significativo chiarimento, grazie all'intervento della Corte costituzionale con le pronunce 255 e 256 del 21 luglio 2004

autonomie locali a livello nazionale, ritenendo che Comuni, Province, Regioni e Stato dovessero concorrere d'intesa all'elaborazione ed attuazione della politica nazionale e comunitaria in materia di spettacolo, alla definizione di criteri per la ripartizione delle risorse e degli interventi finanziari a favore dei singoli comparti e soggetti.

A tal fine, si auspicava l'individuazione di organi di riferimento, di agile funzionamento, che fossero strumenti di raccordo tra soggetti istituzionali, per garantire un efficiente svolgimento delle attività e per evitare conflitti istituzionali derivanti dalla frammentazione di competenze e risorse.

2002

Il 2002 è stato un anno importante in tema di riordino istituzionale e di definizione degli ambiti di competenze afferenti da un lato allo Stato centrale e dall'altro, in un'ottica di decentramento, alle Regioni e agli Enti locali.

Tale delicato processo di trasformazione toccava in misura significativa anche il settore dello spettacolo e più in generale quello delle attività culturali.

Ed infatti a seguito della riforma del titolo V della Costituzione appena intervenuta, venivano rivisti i rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, e venivano ridisegnate le rispettive competenze su diverse materie.

La nuova normativa era tesa a far sì che a fronte dell'ampio decentramento politico e amministrativo, permanesse l'esigenza della Nazione.

Infatti il nuovo art. 117, rispetto al vecchio, non menzionava più, l'interesse nazionale come limite alla potestà legislativa regionale, in quanto già incluso nel riconoscimento dell'unitarietà della Repubblica.

Questo per evitare che si creassero difficoltà nell'assegnazione delle materie e nel delineare i rispettivi confini di competenza.

Vi era pertanto bisogno di una competenza concorrente, leale, di cooperazione tra Stato e Regione e di una legge di indirizzo da parte del Parlamento, che fissasse i punti a cui la normativa regionale dovesse ispirarsi.

Nel 2002 fu la Regione Piemonte che, per prima, varò un modello di attuazione del nuovo dettato costituzionale.

Il regolamento, coordinato alle norme nazionali, delineava le finalità d'intervento, i criteri di ammissione, assegnazione ed erogazione dei contributi, in risposta alle esigenze e alle realtà del territorio.

In questo contesto istituzionale-politico-legislativo in grande evoluzione, che investiva le attività dello spettacolo, si inseriva la Legge del 6 luglio 2002 n. 137: "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di Enti pubblici".

L'art. 10, in particolare, riguardava la delega concessa dal Parlamento al Governo per il riassetto in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore.

Per lo spettacolo la delega prevedeva l'emanazione di decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative e regolamentari

vigenti in materia di cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo.

Dal punto di vista regolamentare nel 2002 l'attività legislativa in materia di spettacolo risultò molto intensa rispetto a quella dell'anno precedente.

Sebbene i fondamenti normativi³⁴ rimanevano ancora in vigore, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali adottò e rese immediatamente applicabili una serie di Decreti, attraverso i quali avviava un importante processo di riforma volto a semplificare e razionalizzare le procedure e i criteri di assegnazione dei contributi in tutti i settori dello spettacolo.

Con riferimento alle attività musicali, Il Decreto 08/02/2002 n. 47, entrato in vigore il 3 aprile 2002 e che sostituiva il Regolamento contenuto nel Decreto del 19/03/2001 n. 191, introdusse un nuovo "Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle Attività musicali".

Le finalità generali del Regolamento erano quelle di:

- favorire la qualità artistica e il costante rinnovamento dell'offerta musicale italiana;
- consentire ad un pubblico sempre più ampio di accedere alla cultura musicale;
- promuovere nella produzione musicale la qualità, l'innovazione, la ricerca, la sperimentazione di nuove tecniche e nuovi stili;
- agevolare la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo italiano ed europeo;
- promuovere la conservazione e la valorizzazione del repertorio classico;
- sostenere la formazione e tutelare le professionalità in campo artistico, tecnico ed organizzativo;
- incentivare la distribuzione e la diffusione della musica;
- sostenere la promozione internazionale della musica italiana.

Pare utile ricordare che con il D.Lgs 29/06/1996, n. 367 e successivamente con il D.Lgs 23/04/1998, n. 134 era stato avviato un importante processo di trasformazione che aveva implicato l'acquisizione di personalità giuridica di diritto privato da parte degli enti e delle istituzioni, da questo momento in poi riconosciute come Fondazioni lirico-sinfoniche.

In relazione al processo di privatizzazione in atto a seguito della trasformazione giuridica in Fondazioni di diritto privato, va evidenziato che nel corso del 2002 vennero emanati due decreti

³⁴ come ad esempio la Legge Cinema del '65 e la Legge sulla Musica del '67 e i successivi provvedimenti di riforma quali La legge 1/03/1994 n. 153 e i D.Lgs 29/06/1996, n. 367 e 23/04/1998, n. 134

ministeriali, nei quali vennero approvate le deliberazioni di ingresso di soggetti privati anche nelle Fondazioni Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste e Accademia Nazionale Santa Cecilia di Roma.

2003

Nel 2003 si era in una fase di transizione e si andavano progressivamente risolvendo le questioni che riguardavano gli ambiti di competenze afferenti lo Stato centrale da una parte e le Regioni e gli Enti locali dall'altra.

Primo e fondamentale provvedimento la L. 17/04/2003 n. 82, che convertì in legge, con modificazioni, il D.L. 18/02/2003 n. 24, recante "Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo".

Di estrema rilevanza anche la L. 16/10/2003, n. 291, che istituiva la Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo³⁵.

La citata legge dichiarava all'art.10, comma 1³⁶: "Il Ministro per i beni e le attività culturali è autorizzato a costituire, con atto unilaterale, una società per azioni, denominata "Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - ARCUS S.p.A.", avente ad oggetto la promozione e il sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo di progetti e altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali e di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo. Nel rispetto delle funzioni costituzionali delle Regioni e degli Enti locali".

Lo statuto della S.p.A. chiariva nel dettaglio l'ampio raggio d'azione di Arcus: dall'assistenza tecnica e finanziaria per il recupero e il restauro dei monumenti, a quella per iniziative in ambito paesaggistico e per campagne di scavi archeologici.

Si prevedeva, inoltre che Arcus potesse costituire altre imprese, consorzi e società o parteciparvi e potesse infine, compiere operazioni immobiliari e mobiliari, industriali, commerciali e finanziarie utili al perseguimento degli scopi statutari.

L'operatività di Arcus venne assicurata da una norma inserita nel D.L. 22/03/2004, n. 72.

Con riferimento alle Fondazioni lirico-sinfoniche, in relazione al processo di privatizzazione a seguito della trasformazione giuridica in Fondazioni di diritto privato, nel corso del 2003 venne emanata la Legge 11 novembre 2003, n. 310 per la "Costituzione della Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari".

Sempre nel 2003 si registra la pubblicazione del Decreto 2 agosto 2003 concernente: "Approvazione della delibera n. 38 dell'11 aprile 2002 della Fondazione Teatro di San Carlo di Napoli, relativa alla

³⁵ Arcus SpA

³⁶ che sostituiva l'art.10 della L. 352/1997

partecipazione della provincia di Napoli, quale socio fondatore, nella gestione della Fondazione medesima”.

L'anno in questione vide anche disciplinare, dal D.M. 27 febbraio 2003, le modalità di sostegno dello Stato alle attività di prosa.

Le tipologie di attività a cui venivano rivolti gli stanziamenti statali diretti al Teatro di prosa erano: i Teatri stabili, le Imprese di produzione teatrale, l'Esercizio teatrale, i Teatri municipali, le Rassegne e i Festival, la Promozione, il Teatro di figura, l'Attività estera e i Progetti speciali.

Gli elementi di sostanziale novità del nuovo Regolamento erano i seguenti:

- due norme del Regolamento 470/99 vennero abolite: quella che prevedeva l'acquisizione della personalità giuridica privata, ove richiesto, per l'accesso alla contribuzione e quella in base alla quale non poteva essere ammesso a contributo più di un teatro stabile per Regione;
- maggiore elasticità nei criteri di giudizio, abbandonando la distinzione "verticale" e per quote prefissate tra valutazione quantitativa (fondata sui costi dell'attività) e valutazione qualitativa (fondata, *in primis*, sulla validità artistica del progetto), a favore di una distinzione "orizzontale" che considerasse l'elemento quantitativo solo in presenza dell'accertata qualità culturale del progetto.
- semplificazione e razionalizzazione delle procedure e revisione dei requisiti e delle condizioni di ammissibilità, in funzione di un alleggerimento degli adempimenti richiesti ai soggetti beneficiari.
- all'interno della regolamentazione del teatro di figura, venne legittimato, per la prima volta, anche il teatro di strada.

Il 2003 sarebbe dovuto essere l'ultimo anno in cui il sostegno pubblico alle attività cinematografiche veniva coordinato dalle due Leggi Cinema³⁷, nelle successive integrazioni e modifiche.

Con la legge 6/07/2002 n.137 il Parlamento, infatti, aveva delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto della cinematografia.

In base alla delega, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali presentò, il 28 agosto 2003, al Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo di riforma del finanziamento pubblico al settore cinematografico.

L'attività normativa, nel 2003, era stata dunque caratterizzata da interventi emanati in una logica di preparazione alla riforma organica del sostegno alle attività cinematografiche.

³⁷ Legge n. 1213 del 1965 e D.L. 26/94 convertito nella Legge n. 153 del 1994

La riforma rappresentava un momento storico di rinnovamento e di miglioramento dell'intervento pubblico nel settore cinematografico, ponendo ordine e organicità ad una materia che aveva visto accumularsi nei decenni interventi legislativi estemporanei

La riforma introduceva il cosiddetto "reference system", un sistema che avrebbe supportato le tradizionali commissioni nella scelta dei soggetti e dei progetti meritevoli di finanziamento, fornendo una corsia preferenziale a quei soggetti che, nel recente passato, avevano prodotto cinema di qualità e capace di attirare l'attenzione del pubblico.

Si trattava di un intervento che cercava di dare nuovamente importanza alla figura del produttore, senza la quale anche il miglior cinema non aveva alcuna chance di incontrare un proprio pubblico e di essere fruibile, come era in passato, dagli spettatori italiani ed internazionali.

2004-2006

Le principali novità dell'anno 2004 sono costituite da due note sentenze della Corte Costituzionale³⁸ che hanno definito le questioni di legittimità costituzionale, avanzate dalla Regione Toscana, in merito ai conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni in materia di finanziamento allo Spettacolo, alla luce del novellato articolo 117 della Carta Costituzionale.

Le due pronunce della Corte Costituzionale vanno sicuramente lette e analizzate alla luce del vigente assetto normativo, che sarebbe stato sicuramente sconvolto con la collocazione dello spettacolo nell'area di competenza esclusiva delle Regioni.

Le due decisioni della Corte (investita in forma diretta con ricorso per conflitto di attribuzione) riguardavano la compatibilità, con la riforma costituzionale, della disciplina del finanziamento statale dello spettacolo, ed in particolare l'art. 1 del decreto legge 18 febbraio 2003 n° 24³⁹, convertito (con modificazioni) in legge 17 aprile 2003 n° 82; nonché i decreti ministeriali 8 febbraio 2002 n° 47 e 21 maggio 2002 n° 188, che determinavano, rispettivamente, criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività musicali e in favore delle attività di danza, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico dello spettacolo di cui alla legge n° 163 del 1985.

Lo Stato, quindi, aveva sempre avuto un ruolo preminente in materia di finanziamento e sostegno finanziario al settore dello spettacolo, culminato, appunto, nell'istituzione di un fondo unico statale (F.U.S.) destinato a finanziare enti, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza teatrali, circensi, e dello spettacolo viaggiante.

Tutto ciò spiega la delicatezza delle questioni oggetto delle due pronunce della Corte, anche se le risorse provenienti dal fondo unico dello spettacolo rappresentavano solo una parte del finanziamento pubblico allo spettacolo dal vivo, che godeva di ulteriori forme di sostegno finanziario, non solo provenienti dallo Stato ma anche da Regioni ed Enti locali.

La Corte con le decisioni in commento (che si ad ogni buon fine allegano alla presente relazione per una loro completa lettura) ha respinto i ricorso affermando:

- da un lato che contrariamente a quanto ritenuto dalle regioni ricorrenti la materia dello spettacolo non rientra tra quelle

³⁸ sentenza n. 255 del 21 luglio 2004 (allegato n. 1)

sentenza n. 256 del 21 luglio 2004 (allegato n. 2)

³⁹ Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo

- residuali di competenza esclusiva delle regioni, ma a tutto titolo nella materia del "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*" che il nuovo art. 117 assegna alla competenza concorrente Stato-Regioni;
- dall'altro che in mancanza di una disciplina transitoria e in attesa di una nuova normativa di principio continua a trovare legittima applicazione la normativa vigente;
 - dall'altro ancora che anche in attuazione del nuovo titolo V e secondo il principio di sussidiarietà e sia pure nel rispetto della leale collaborazione tra Stato e Regioni vi saranno sempre competenze che per la loro necessaria gestione a livello nazionale resteranno in capo agli organi centrali.

Peraltro, sempre nel periodo in esame, numerosi erano i progetti di legge parlamentari presentati relativamente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di finanziamento dello spettacolo.

La Commissione Istruzione Pubblica e Beni Culturali del Senato, nell'anno, avviava una indagine conoscitiva sui problemi dello spettacolo, con l'intento di far emergere i differenti approcci degli attori istituzionali e delle associazioni rappresentative di categoria, in ordine alle modalità concrete da seguire nella riforma del settore.

Importante ricordare la proposta di legge del 16 giugno 2004 recante i principi fondamentali per lo spettacolo ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Il nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali trovava adeguato riscontro in una proposta di legge che si proponeva di semplificare, armonizzare e razionalizzare il panorama legislativo dello spettacolo dettando i principi fondamentali che devono orientare l'azione legislativa delle Regioni, definendo altresì il nuovo assetto delle funzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali e la conseguente redistribuzione delle risorse finanziarie.

La proposta di legge si componeva di tre parti: la parte generale, la parte relativa ai diversi settori e le disposizioni finali.

La parte generale esordiva con due articoli, da premessa alla legge e che nello stesso tempo aiutavano ad inquadrare lo spettacolo come attività culturale da organizzare e valorizzare.

In particolare, essendo lo spettacolo una componente essenziale del patrimonio culturale del paese e un fattore di crescita sociale ed economica della collettività, nel rispetto del principio della sussidiarietà, l'articolo 1, comma 4, prevedeva che lo Stato, le Regioni e le città metropolitane cooperassero per accrescerne e favorirne lo sviluppo.

L'art. 2 precisava che lo spettacolo comprendeva le attività di produzione⁴⁰, di promozione⁴¹ e di valorizzazione⁴².

Gli art. da 3 a 7 definivano, alla luce anche del nuovo quadro di competenze risultante dal novellato titolo V della Costituzione, i compiti di Stato, Regioni, Province autonome, Province e Comuni; nonché della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata.

Nel quadro di una legislazione in materia di spettacolo a carattere prevalentemente regionale le competenze statali erano inevitabilmente ridimensionate.

La più importante funzione era quella relativa alla gestione della cooperazione internazionale e alla promozione dello spettacolo all'estero, quest'ultima da svolgere in raccordo con la Regione specificamente interessata.

Gli art. 4 e 5 erano stati dedicati alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza unificata, ritenute fondamentali centri di confronto tra Stato, Regioni ed Enti locali per una serie di ambiti di interesse comune.

In particolare, alla Conferenza unificata era stato affidato il compito di definire le linee di indirizzo generale, volto ad assicurare e a promuovere la presenza omogenea e diffusa dello spettacolo su tutto il territorio nazionale.

Alla Conferenza Stato-Regioni era invece delegata la definizione dei parametri sulla base dei quali effettuare il riparto tra le Regioni del FUS e degli indirizzi generali, relativi al sostegno delle aree territoriali meno servite.

L'art. 7 assegnava alle Province e ai Comuni tutte le funzioni di base relative alla fruizione e alla promozione dello spettacolo, tra le quali vi rientravano la partecipazione alla programmazione regionale degli interventi dello spettacolo e alla costituzione e alla gestione di organismi stabili.

L'art. 8 era dedicato al FUS; nell'ottica del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, e nel perdurare della mancanza di attuazione all'articolo 119 della Costituzione, era previsto che le risorse finanziarie del FUS venissero trasferite alle Regioni, in modo da finanziare l'esercizio delle funzioni connesse alle potestà di cui erano titolari, nel rispetto dei principi fondamentali definiti dalla citata proposta di legge.

⁴⁰ le funzioni di produzione intese come ogni attività finalizzata alla creazione o alla trasformazione delle opere dell'ingegno, incluse le attività che sovrintendevano economicamente al prodotto finale.

⁴¹ le funzioni di promozione comprensive di ogni attività diretta a sostenere e sviluppare la conoscenza, la diffusione e la fruizione da parte del pubblico del patrimonio culturale dello spettacolo.

⁴² le funzioni di distribuzione dello spettacolo comprensive dell'insieme di attività attraverso le quali la produzione artistica veniva portata a contatto con l'utenza territoriale.

L'ultima parte della proposta era destinata alle attività settoriali dello spettacolo⁴³ e definiva, per ciascun settore, gli obiettivi e le finalità che i progetti dovevano perseguire per poter essere sostenuti dall'azione pubblica.

Nuovamente con legge 27 luglio 2004 n° 186, all'art. 2 comma 3, si autorizzava il Governo all'adozione, entro il termine di dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore, di uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia di teatro, musica, danza ed altre forme di spettacolo dal vivo, da adottarsi sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

La delicatezza delle questioni coinvolte, ed il ruolo riconosciuto alle Regioni dalla Corte costituzionale, rendevano evidente l'impossibilità per il Governo di procedere nella riforma senza prima confrontarsi con queste realtà.

In quest'ultima direzione si collocava l'intesa stipulata nella Conferenza Stato- Regioni del 29 aprile 2004, in attuazione della quale era stato costituito presso la segreteria della Conferenza⁴⁴, un Comitato tecnico-paritetico composto da 5 rappresentanti designati dal Ministro dei beni e attività culturali e da 5 rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, incaricato della redazione di una proposta di riforma del fondo unico dello spettacolo.

Emergevano, in primo luogo:

- l'esigenza di assicurare continuità, tempestività e congruenza dei finanziamenti;
- la necessità di dettare nuovi criteri di ripartizione delle risorse;
- la ricerca di meccanismi di coordinamento che consentissero ai soggetti istituzionali di conoscere l'entità e la destinazione dei finanziamenti erogati da altri enti pubblici, onde evitare inutili sovrapposizioni ed incongruenze.

Ma per poter realizzare concretamente il decentramento, occorre una ridefinizione degli apparati ministeriali, che li rendesse effettivi interlocutori con le autonomie, consentendo quindi un più efficace dialogo con le ragioni e i problemi delle autonomie e con i ruoli che ad esse si intendono riconoscere.

⁴³ attività di spettacolo dal vivo, cinema e audiovisivi, spettacoli viaggianti e artisti di strada

⁴⁴ conferenza unificata permanente tra Stato e Regioni per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, i cui compiti sono disciplinati dal decreto legislativo 28 agosto 1997 n° 281

In realtà poco o nulla era cambiato sul versante dei rapporti ed autonomie locali in quanto non c'era stato un potenziamento dei momenti di raccordo tra Ministero ed autonomie locali

Il Ministero "rivisitato" dal decreto legislativo 8 gennaio 2004 n. 3 e dal d.p.r. 8 giugno 2004 n. 173 continuava, infatti, a possedere una struttura pesante, anche nelle sue articolazioni periferiche, tanto da porsi come apparato, quasi autosufficiente e, per molti aspetti autoreferenziale.

La valorizzazione del principio autonomistico, operata dalla Carta Costituzionale, non si era tradotta nell'adozione di soluzioni che apparissero immediatamente capaci di fare del Ministero un interlocutore delle Regioni o di riconoscere alle regioni il ruolo di interlocutrici del centro-statale.

Attraverso l'analisi del D.lgs. 3/2004 e del d.p.r. 173/2004, con il quale era stato approvato il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, era possibile infatti rintracciare, quanto ai raccordi tra dicastero ed autonomie, alcune conferme ed alcune innovazioni.

Quanto alle conferme, esse si risolvevano nel consentire ai "rappresentanti" delle autonomie di partecipare al "nuovo" Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici, quale organo consultivo a carattere tecnico-scientifico in materia di beni culturali, istituito dall'art. 3 del d.lg. 3/2004 e destinato a sostituire il precedente "Consiglio per i beni culturali ed ambientali", di cui all'art. 4 del decreto legislativo del 1998 n° 368.

Quanto alle innovazioni, sempre alla luce dei rapporti tra dicastero e autonomie, l'art 18 del d.p.r. 173/2004, relativo ai comitati tecnico scientifici, stabiliva che il Ministro assicurava, nell'ambito delle designazioni di cui al comma 3 lettera b), la presenza di un esperto nelle politiche gestionali degli istituti culturali.

Il vecchio art. 11 del d.p.r. 6 luglio 2001 n. 307, relativo all'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro per i Beni e le attività culturali, non prevedeva una siffatta partecipazione alle riunioni di ciascun comitato tecnico-scientifico. Infatti ex art. 11 comma 3 : "alle riunioni di ciascuno dei Comitati tecnico-scientifici partecipa, senza diritto di voto, il direttore generale del settore, nonché i rappresentanti del personale, quando siano in discussione questioni riguardanti la formazione e l'aggiornamento del personale."

Quanto alle altre innovazioni, quella più significativa riguardava l'organizzazione periferica del Ministero, in quanto era prevista la costituzione, in sostituzione delle preesistenti soprintendenze regionali, delle direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici pensate come " efficiente punto di riferimento per i rapporti con le istituzioni regionali."

Emergevano, nella materia dei "beni culturali e ambientali" tutti gli aspetti e i problemi che il nuovo impianto normativo costituzionale generava.

Infatti, allo Stato, era riservata in via esclusiva la "tutela dei beni culturali e ambientali", mentre la loro "valorizzazione" era attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato-Regione; la potestà regolamentare relativamente alla "tutela" rimaneva affidata allo Stato che però poteva delegarla alle Regioni, la potestà regolamentare relativamente alla "valorizzazione" restava, invece, di competenza residuale delle Regioni.

Si delineava, a questo punto, una confusione e un conflitto di competenze perché i due concetti di tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali si completavano a vicenda.

Importante la sentenza della Corte Costituzionale sentenza del 20 gennaio 2004 n. 26 che, sul concetto di "tutela e valorizzazione" affermava che le norme di tutela erano quelle tese all'interesse pubblico ed alla salvaguardia del valore culturale del bene, delimitando la sfera soggettiva dei destinatari; mentre le norme di "valorizzazione" erano quelle di esplicitazione del valore culturale del bene, che si sostanziava nella possibilità dei terzi di usufruire del bene in modo tale che la loro azione non divergesse dal fine insito nel valore culturale dello stesso e nella sua funzione di interesse pubblico.

Quindi la tutela era vista come attività diretta a riconoscere, proteggere e conservare i beni culturali e ambientali, mentre la "valorizzazione" veniva intesa quale attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali ed incrementarne la fruizione.

Il Ministero per i Beni e le Attività culturali era (e lo è tuttora) anche il centro di imputazione delle competenze in materia di spettacolo.

E' opportuno ricordare che il settore dello spettacolo, in materia di rapporti tra Ministero ed autonomie, era un settore privo di una propria organizzazione periferica e, quindi, proprio con riferimento allo spettacolo che si apriva la più ampia questione del decentramento e del ruolo che si intende attribuire alle autonomie territoriali.

Anche il settore dello spettacolo era stato interessato dalla delega al governo per una codificazione della disciplina legislativa, che ne garantisse l'adeguamento ai nuovi principi costituzionali di riparto delle competenze, nonché alla normativa comunitaria e agli accordi internazionali.

La delega era stata esercitata solo nel settore cinematografico, giungendo all'approvazione del decreto legislativo del 22 gennaio 2004 n. 28.

Tale legge prevedeva l'istituzione, presso il Ministero dei Beni e Attività Culturali, della "consulta territoriale per le attività cinematografiche", presieduta dal Capo del Dipartimento per lo spettacolo e lo sport o dal direttore generale competente appositamente delegato, e composta dal Presidente del centro sperimentale di cinematografia, dal Presidente di Cinecittà, da quattro membri designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative nel settore cinematografico, da tre rappresentanti delle regioni, designati dalla Conferenza Stato-Regioni, e da tre rappresentanti degli enti locali, designati dalla conferenza Stato-Città.

L'unico altro riferimento che il decreto di riforma effettuava alle Regioni ed agli Enti locali si risolveva in una previsione, dal tenore abbastanza debole, laddove prevedeva la partecipazione di un rappresentante delle Regioni, uno delle Province ed uno dei Comuni alle sedute della sottocommissione per la promozione dei film destinati ad un pubblico scelto.

Nel 2005 vennero emanati cinque decreti che intendevano definire, i criteri di assegnazione dei contributi per i settori della musica, danza, prosa, circhi e spettacolo viaggiante, alla luce del novellato titolo V della Carta Costituzionale.

In attesa di definire le competenze concorrenti tra Stato e Regioni, nel febbraio 2006 vennero emanati provvedimenti specifici, che avrebbero avuto efficacia a decorrere dal 2006.

La normativa di settore era continuamente oggetto di modifiche ed integrazioni che avevano, parzialmente, vanificato l'intento di dare un quadro organico e una architettura stabile delle norme e dei regolamenti a sostegno dello spettacolo dal vivo e del settore cinematografico.

Il quadro si presentava ancora frammentato e di complessa lettura anche per gli addetti ai lavori.

Il novellato Titolo V della Carta Costituzionale, delegando agli Enti Locali la competenza in materia di spettacolo dal vivo e nel settore cinematografico, comportava un aumento della conflittualità tra livelli di governo ed un assetto ancora più provvisorio al mondo dello spettacolo.

La necessità di perseguire obiettivi pubblici in materia di spettacolo, e la sempre decrescente quota di risorse che ad esso si destinavano nelle leggi finanziarie, non poteva che comportare un peggioramento della situazione complessiva, determinando incertezze e politiche di provvisorietà.

Una concreta revisione e riordino delle norme in materia appariva necessaria per dare continuità e certezza al settore.

Alla luce delle trasformazioni istituzionali, il compito che il legislatore si trovava ad affrontare appariva complesso, ma

rappresentava una opportunità irrinunciabile per ridisegnare la politica culturale per lo spettacolo in Italia.

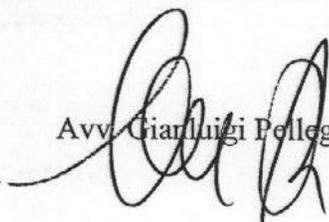
2007

E' infine da segnalare (per completezza, anche se temporalmente esubera dall'ambito della presente analisi) una recentissima proposta di legge costituzionale, presentata il 3 agosto 2007, avanzata dal deputato Carlucci circa le "Modifiche all'articolo 117 della Costituzione in materia di attribuzione allo Stato della competenza legislativa in materia di cultura e di spettacolo".

L'on.le Carlucci propone di trasferire le attività culturali e di spettacolo dalla legislazione concorrente prevista dall'art. 117 della Costituzione, terzo comma, alla legislazione statale, di cui al secondo comma del medesimo articolo.

L'iniziativa è indice della circostanza che in assenza di un articolato intervento normativo che dia attuazione all'attribuzione dello "spettacolo" nelle materie a legislazione concorrente, e nel conseguente quadro di incertezza, fatalmente si rafforzano le spinte ad una semplificazione che collochi l'intera materia a livello centrale.

Avv. Gianluigi Pellegrino



Allegato n. 1

Corte costituzionale

Sentenza 21 luglio 2004, n. 255

(in tema di potestà legislativa statale e regionale nella materia dello spettacolo)

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Gustavo ZAGREBELSKY (Presidente); Valerio ONIDA; Carlo MEZZANOTTE; Fernanda CONTRI; Guido NEPPI MODONA; Piero Alberto CAPOTOSTI; Annibale MARINI; Franco BILE; Giovanni Maria FLICK; Francesco AMIRANTE; Ugo DE SIERVO; Romano VACCARELLA; Paolo MADDALENA; Alfonso QUARANTA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo), convertito, con modificazioni, in legge 17 aprile 2003, n. 82, promosso con ricorso della regione Toscana, notificato il 12 giugno 2003, depositato in cancelleria il 18 successivo ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2003.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato Fabio Lorenzoni per la regione Toscana e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 12 giugno 2003 e depositato il successivo 18 giugno, la regione Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 19 aprile 2003, n. 92.

2. - La ricorrente premette che la disposizione, al comma 1, disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo (Fus) di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163 (Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo), affidandone la determinazione a "decreti del ministero per i Beni e le Attività culturali non aventi natura regolamentare"; al comma 2, invece, è disposta l'abrogazione del d.m. 4 novembre 1999, n. 470 (Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività teatrali, in corrispondenza agli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163).

Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. I primi due parametri risulterebbero violati in quanto il legislatore statale sarebbe intervenuto in una materia - quella dello "spettacolo" - da considerare affidata alla potestà legislativa residuale della regione, secondo quanto stabilito dall'art. 117, quarto comma, Cost.; di talché spetterebbe alle regioni disciplinare in via legislativa e regolamentare la suddetta materia, nonché stabilire il riparto delle funzioni amministrative tra le stesse e gli enti locali nel rispetto dei principi dell'art. 118 Cost. Tali conclusioni sarebbero supportate dal dato normativo fornito dallo stesso legislatore statale e, in particolare, dal d.lg. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che avrebbe sancito in termini espliciti l'autonomia dello spettacolo (disciplinato nel capo VI) rispetto alle attività culturali (disciplinate nel capo V), considerandoli ambiti distinti e separati.

La difesa regionale osserva che, anche volendo considerare lo spettacolo rientrante nella materia della "promozione ed organizzazione delle attività culturali" di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, alla legge statale spetterebbe il potere di determinare esclusivamente i principi fondamentali, i quali dovrebbero essere indirizzati al solo legislatore regionale "quale generale parametro per l'attività di regolazione della materia affidata alla competenza regionale". La disposizione impugnata, invece, non conterrebbe alcun principio di regolazione per la disciplina della materia "promozione ed organizzazione di attività culturali"; oltretutto, affermando espressamente di essere dettata "in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato", da un lato confermerebbe di non stabilire principi, dall'altro riconoscerebbe ambiguamente che il legislatore statale potrebbe assumersi il potere di determinare criteri e ambiti di competenza delle regioni, in violazione del riparto costituzionalmente stabilito.

3. - La ricorrente lamenta poi, in particolare, la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., per la parte in cui la disposizione censurata consentirebbe allo Stato l'esercizio di un potere regolamentare in materie diverse da quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva statale. A nulla varrebbe, infatti, la specificazione secondo la quale i decreti del ministro per i Beni e le Attività culturali non dovrebbero avere natura regolamentare, dal momento che - ad avviso della regione - tali decreti sarebbero comunque destinati a contenere norme generali ed astratte e pertanto, indipendentemente dal nome,

costituirebbero illegittimo esercizio della potestà regolamentare, eludendo la disposizione costituzionale che regola la distribuzione di tale potere.

4. - L'ultimo profilo di censura è individuato nella violazione dell'art. 119 della Costituzione. La regione Toscana, premettendo che l'attuazione di tale norma richiederà, in prospettiva, la definizione di un sistema finanziario nuovo che realizzi il federalismo fiscale, afferma tuttavia che l'Amministrazione statale non potrebbe continuare a disciplinare le modalità di erogazione diretta dei finanziamenti a soggetti terzi per attività inerenti a materie che, come lo spettacolo, sono attribuite alla competenza delle regioni, perché ciò determinerebbe una sicura lesione delle attribuzioni di queste ultime. Secondo la ricorrente il rispetto di tali competenze imporrebbe, invece, il trasferimento delle risorse finanziarie disponibili alle regioni, alle quali poi competerebbe, nell'esercizio della riconosciuta potestà legislativa nel settore, disciplinare la procedura per l'erogazione delle stesse risorse agli aventi diritto.

La disposizione impugnata rinvia invece ad un atto statale la disciplina dei criteri, delle modalità di erogazione e delle aliquote dei contributi in favore dello spettacolo "del tutto noncurante della nuova norma contenuta nell'art. 119 della Costituzione".

5. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza del ricorso.

Quanto all'inammissibilità, l'Avvocatura rileva anzitutto che le argomentazioni svolte nel ricorso non investono affatto il secondo comma della disposizione oggetto di censura, con il quale è stato abrogato il regolamento di cui al d.m. n. 470 del 1999, di talché solo il primo comma dovrebbe considerarsi validamente impugnato. In secondo luogo, la difesa dello Stato osserva che se fosse dichiarata l'incostituzionalità della disposizione impugnata, la legge n. 163 del 1985 istitutiva del Fondo non potrebbe essere portata ad esecuzione (data anche la mancata impugnazione dell'abrogazione del regolamento attuativo); conseguentemente, la regione ricorrente provocherebbe a sé e alle altre regioni un danno nel quale sarebbe difficile scorgere la reintegrazione nelle proprie attribuzioni e che evidenzerebbe la mancanza di una concreta utilità dell'atto introduttivo del giudizio.

6. - Quanto al merito delle censure prospettate dalla regione, l'Avvocatura contesta l'assunto secondo il quale lo spettacolo costituirebbe materia autonoma e distinta dalle attività culturali. Il fatto che il d.lg. n. 112 del 1998 abbia tenuto distinte le attività culturali dallo spettacolo non significherebbe che costituiscano materie diverse, ma solo che le funzioni, per la natura degli interessi ad esse connessi, richiedono modalità di esercizio differenziate. In ogni caso, il legislatore costituzionale, nel definire le materie, non potrebbe che aver effettuato una classificazione autonoma, a meno di non volere sostenere che una classificazione del legislatore ordinario, fatta per il conferimento di funzioni, si possa imporre al legislatore costituzionale in sede di ripartizione della potestà legislativa. E la smentita della tesi regionale si

troverebbe nello stesso art. 156 del d.lg. n. 112 del 1998, dove si prevede - alla lettera m) - la presenza dello spettacolo nelle scuole e nelle università e - alle lettere p) e q) - l'incentivazione del repertorio classico del teatro greco-romano e la promozione di forme nuove di sperimentazione.

Con riferimento alla presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'Avvocatura dello Stato riconosce che la normativa oggetto di censura non è da considerare "di principio"; tuttavia, ritiene che essa possa trovare legittimazione "sotto un diverso punto di vista costituzionale": in base al principio di continuità, la legislazione statale precedente la riforma costituzionale dovrebbe pacificamente considerarsi in vigore (e la sua legittimità costituzionale non sarebbe in discussione) anche dopo che la materia disciplinata sia stata attribuita alla potestà legislativa regionale, concorrente o residuale che sia; la legge n. 163 del 1985, che ha disciplinato il Fondo unico per lo spettacolo, continuerebbe dunque a produrre i suoi effetti, ma a tal fine richiederebbe necessariamente un procedimento statale per l'effettiva distribuzione dei contributi; il Fondo, infatti, per essere unico non poteva essere istituito che dallo Stato e non potrebbe essere distribuito che con un procedimento statale, come tale rientrando necessariamente nella potestà legislativa dello Stato; la legge impugnata non farebbe altro che dettare i criteri e le modalità per dare esecuzione alla legge n. 163 del 1985 e dunque avrebbe un contenuto meramente procedimentale al fine di rendere l'erogazione del Fondo più adeguata alle esigenze di razionalizzazione della finanza pubblica.

Da questo punto di vista, secondo l'Avvocatura dello Stato, si dovrebbe cogliere anche l'infondatezza della censura concernente il sesto comma dell'art. 117 Cost.; il legislatore statale, infatti, avrebbe inteso sostituire il precedente meccanismo di attuazione fondato sui regolamenti contenenti norme generali e astratte, con provvedimenti ministeriali da emettere anno per anno in modo da corrispondere al rapido mutamento delle situazioni, procedendo dunque non mediante la disciplina di fattispecie astratte ma tramite determinazioni di carattere concreto. Pertanto, correttamente avrebbe disposto la legge impugnata nell'attribuire ai suddetti decreti ministeriali natura di atti "non regolamentari", come tali chiamati a conformarsi al parametro dell'art. 118 Cost.

Quanto infine alla violazione dell'art. 119 della Costituzione, la difesa del Governo si limita a ribadire che la legge impugnata non farebbe altro che assicurare la corretta ed utile attuazione della legge n. 163 del 1985 e che le regioni non potrebbero avanzare pretese dovendo i "fondi che questa legge prevede [...] rimanere là dove lo Stato li ha collocati". Se la regione ricorrente non ritenesse utile la normativa statale potrebbe senz'altro, con propria legge, renderla inapplicabile al suo territorio, senza però poter pretendere di continuare a godere dei benefici del Fondo statale. La dichiarazione di incostituzionalità della legge impugnata impedirebbe di portare ad esecuzione la legge istitutiva del Fondo, con conseguente danno per la regione ricorrente e le altre regioni, confermando così la sostanziale inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

7. - In prossimità dell'udienza, la regione Toscana ha depositato una memoria confermando la prospettata illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

La regione ribadisce le proprie argomentazioni quanto all'assenza di qualunque titolo di legittimazione in capo allo Stato per l'emanazione di una simile disciplina; in particolare, rileva la difesa regionale, non potrebbe essere invocato il titolo del "procedimento amministrativo statale" sia perché questa non è una materia autonoma (rappresentando l'aspetto strumentale di materie sostanziali, nel caso di specie lo "spettacolo"), sia perché i decreti ministeriali cui la norma rinvia non dovrebbero limitarsi a disciplinare un procedimento ma aspetti sostanziali ormai affidati alla competenza normativa della regione; né potrebbe essere invocata la lettera m) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, in quanto la disciplina impugnata non avrebbe affatto le caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farla annoverare come espressiva del potere di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, come chiarito anche dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002).

Quanto alla asserita violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, la regione Toscana sottolinea il contenuto sostanzialmente normativo che dovrebbero assumere i decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata, dal momento che a tali decreti sarebbe affidata la previsione di norme generali e astratte, autoapplicative nei confronti dei terzi e necessariamente sovraordinate rispetto agli atti amministrativi esecutivi. La legge statale, secondo la difesa regionale, non potrebbe attribuire al Governo poteri sostanzialmente normativi "solo evitando il nomen di regolamento", oltretutto in una materia che certamente non sarebbe ricompresa tra quelle di potestà legislativa esclusiva dello Stato. La ricorrente sottolinea che il rigido riparto stabilito dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione non sarebbe che la traduzione in norma costituzionale del principio - già enunciato dalla giurisprudenza di questa Corte nella vigenza del vecchio Titolo V - secondo il quale nessun tipo di regolamento statale sarebbe legittimato a disciplinare materie di competenza regionale (sentenze n. 376 del 2002, n. 507 del 2000, n. 408 del 1998, n. 333 del 1995 e n. 465 del 1991); anzi, tale principio risulterebbe oggi rafforzato, come avrebbe chiarito questa Corte (sentenze n. 303, n. 302 e n. 267 del 2003) e confermato il Consiglio di Stato in sede consultiva, risultando inibita in radice alla fonte secondaria statale la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale e non potendosi invocare neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza per conferire ai regolamenti statali la capacità di incidere sugli ordinamenti regionali a livello primario.

Infine, in relazione alla eccepita violazione dell'art. 119 della Costituzione, la regione ribadisce la propria tesi, secondo la quale lo Stato non potrebbe continuare a disciplinare le modalità di erogazione diretta dei finanziamenti a soggetti terzi per attività inerenti a materie attribuite alla competenza delle regioni, in quanto si determinerebbe una sicura lesione delle attribuzioni di queste ultime; ciò risulterebbe anche dalle sentenze di questa Corte n. 49 e n. 16 del 2004, secondo le quali "sin da ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole". Il rispetto

delle competenze regionali, secondo la ricorrente, renderebbe dunque necessario il trasferimento delle risorse finanziarie disponibili alle regioni, alle quali poi competerebbe, nell'esercizio della riconosciuta potestà legislativa nel settore, disciplinare la procedura per l'erogazione delle risorse stesse agli aventi diritto.

8. - Anche l'Avvocatura dello Stato, in prossimità dell'udienza, ha depositato una memoria nella quale, premessa l'osservazione che la normativa impugnata dalla regione Toscana aveva ricevuto il parere favorevole ed unanime della Conferenza Stato-regioni in data 27 febbraio 2003, ribadisce le ragioni che dovrebbero condurre a dichiarare infondato il ricorso introduttivo del giudizio.

In particolare, l'Avvocatura riafferma l'impossibilità di ricondurre la disciplina dello spettacolo nell'ambito della potestà legislativa residuale delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione; ciò determinerebbe, infatti, l'inammissibile e irrealistica esclusione dello "spettacolo" dal genere delle "attività culturali" contemplate nel terzo comma dello stesso art. 117.

La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea la necessità di muovere da un dato di partenza che si afferma incontrovertibile: la legge n. 163 del 1985, istitutiva del Fondo unico per lo spettacolo, è tuttora vigente e continua ad applicarsi fino ad eventuali nuove disposizioni legislative regionali incompatibili; e ciò risulterebbe esplicitamente confermato non solo dalla giurisprudenza di questa Corte ma anche dall'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131. In assenza di una nuova disciplina regionale, allo Stato non sarebbero affatto preclusi interventi normativi di dettaglio come la ricorrente vorrebbe sostenere; infatti, la disciplina impugnata non atterrebbe alla finanza locale, essendo volta ad assicurare un sostegno finanziario diretto agli enti che si dedicano allo spettacolo attraverso un fondo destinato ad operare su tutto il territorio nazionale; dunque, secondo l'Avvocatura, fino a che il Fondo unico resterà operativo, lo Stato sarebbe abilitato ad intervenire in forza della propria competenza in materia di "organizzazione amministrativa dello Stato", riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

In relazione alla questione della pretesa violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, la difesa dello Stato ribadisce che la previsione di decreti ministeriali non aventi natura regolamentare, per la disciplina dei criteri e delle modalità di erogazione, nonché delle aliquote di ripartizione del Fondo, non costituirebbe un espediente verbale elusivo del riparto costituzionalmente stabilito, bensì risponderebbe all'esigenza di eliminare le rigidità e le incongruenze che sarebbero derivate da disposizioni generali attraverso l'emanazione di atti ministeriali provvedimentali, a carattere concreto, in grado di far fronte alle esigenze di ciascun anno finanziario. Ciò renderebbe inconferente il richiamo all'art. 117, sesto comma. In ogni caso, anche a voler ammettere la natura sostanzialmente regolamentare di tali decreti ministeriali, sarebbe la permanente vigenza della legge n. 163 del 1985 a giustificare, in via transitoria, il potere regolamentare dello Stato al fine di rendere applicabile e operativa quella legge con la modifica o la sostituzione dei

regolamenti previgenti; questi ultimi, infatti, non potrebbero certo essere modificati o sostituiti da regolamenti regionali, per la necessità che la legge statale del 1985 trovi attuazione in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, né d'altronde potrebbe ragionevolmente imporsi la necessaria cristallizzazione di discipline non più adeguate all'evolversi delle situazioni. Tale interpretazione sarebbe del tutto conforme al quadro costituzionale, potendosi leggere l'art. 117, sesto comma, Cost., come norma dalla quale dovrebbe ricavarsi la necessità che il potere regolamentare accompagni sempre quello legislativo; e un tale effetto, a vantaggio dello Stato, sarebbe comunque destinato a venire meno nel momento in cui le regioni decideranno di intervenire con loro discipline.

Quanto, infine, alla pretesa violazione dell'art. 119 della Costituzione, l'Avvocatura sottolinea nuovamente l'erroneità dell'invocazione di tale parametro, non soltanto perché la disciplina impugnata, essendo rivolta al finanziamento diretto di soggetti privati, non potrebbe in alcun modo incidere sul finanziamento di funzioni pubbliche della regione, ma anche perché dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 37 del 2004) dovrebbe ricavarsi la conseguenza che l'art. 119, fino all'emanazione dell'apposita disciplina legislativa di attuazione, si configurerebbe come "norma di principio alla stregua della quale non possono essere condotte verifiche di legittimità costituzionale delle singole leggi che fanno fronte alle nuove esigenze che insorgono nel frattempo".

Considerato in diritto

1. - La regione Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo), nella parte in cui disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo previsto dalla legge 30 aprile 1985, n. 163 (Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo), affidandone la determinazione a "decreti del ministero per i Beni e le Attività culturali non aventi natura regolamentare".

Questa disposizione violerebbe l'art. 117 della Costituzione e, conseguentemente, gli artt. 118 e 119. Ciò perché il legislatore statale sarebbe intervenuto nella materia dello "spettacolo", da considerare affidata alla potestà legislativa residuale della regione in virtù dell'art. 117, quarto comma, Cost. Il riparto costituzionale delle competenze normative, tuttavia, dovrebbe essere ritenuto violato anche ove si ritenesse la disciplina de qua incidente nella materia "promozione ed organizzazione delle attività culturali" di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.; ciò in quanto anche nelle materie di competenza concorrente la disciplina legislativa statale non potrebbe che essere limitata ai principi fondamentali e sarebbe comunque preclusa l'attribuzione ad organi statali dell'esercizio di un potere sostanzialmente regolamentare, con conseguente violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost.

Solo alla regione dovrebbe spettare la disciplina delle funzioni amministrative e dell'erogazione delle risorse finanziarie in materia, di talché risulterebbero violati anche gli artt. 118 e 119 Cost.

2. - La questione non è fondata.

Preliminarmente, deve essere individuato l'ambito di materia nel quale interviene la disciplina oggetto del presente giudizio.

Al riguardo, deve essere innanzi tutto evidenziato che, anche se nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 della Costituzione non si fa espressa menzione delle attività di sostegno degli spettacoli, da ciò non può certo sommariamente dedursi, come sostiene la regione ricorrente, che tale settore sarebbe stato affidato alla esclusiva responsabilità delle regioni.

La materia concernente la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", affidata alla legislazione concorrente di Stato e regioni, infatti, ricomprende senza dubbio nella sua seconda parte, nell'ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli.

Né è convincente la prospettazione della ricorrente, secondo la quale la separata disciplina dello "spettacolo" rispetto ai "beni e attività culturali" nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) dimostrerebbe la irriducibilità della materia "spettacolo" alla attuale materia di competenza concorrente; ciò in quanto - anche volendosi prescindere dalla dubbia idoneità di una argomentazione interpretativa del nuovo dettato costituzionale tratta soltanto dalla collocazione sistematica di una isolata disposizione nella precedente legislazione ordinaria - nel d.lg. n. 112 del 1998 le competenze delle regioni in tema di "attività culturali" (cioè le attività "rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte", così definite dall'art. 148, comma 1, lettera f), del d.lg. n. 112 del 1998) erano in realtà limitate alle sole attività di tipo promozionale previste dall'art. 153 [oggi abrogato, assieme allo stesso art. 148, dall'art. 184 del d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)], mentre l'art. 156, unica norma del Capo dedicata allo "spettacolo" e ancora vigente, in realtà enumera i "compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo" riservati allo Stato, escludendone quindi implicitamente le regioni.

Invece, nell'attuale sistema costituzionale l'art. 117, comma terzo, Cost., contempla la materia della "promozione ed organizzazione di attività culturali" senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost. (come, ad esempio, dalla competenza in tema di "norme generali sull'istruzione" o di "tutela dei beni culturali").

Ciò comporta che ora le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e

diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo.

Questo riparto di materie evidentemente accresce molto le responsabilità delle regioni, dato che incide non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come, ad esempio e limitandosi al solo settore dello spettacolo, gli enti lirici o i teatri stabili); con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione, non a caso all'interno dei "principi fondamentali", dedica un significativo riferimento all'art. 9).

3. - Se quindi il sostegno finanziario degli spettacoli è ormai riconducibile ad una materia di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., ciò però non significa l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia, anzitutto in conseguenza del principio della continuità dell'ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (fra le altre cfr. sentenze n. 383 e n. 376 del 2002, ordinanza n. 270 del 2003).

Occorre inoltre considerare la specificità della legislazione vigente in materia, ed in particolare quella che disciplina appunto il Fondo unico per lo spettacolo, di cui agli artt. 1 e seguenti della legge n. 163 del 1985: in tale normativa, infatti, viene configurato un fondo unico di finanziamento annuo a livello nazionale finalizzato al "sostegno finanziario ad enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante, nonché per la promozione ed il sostegno di manifestazioni ed iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all'estero" (art. 1), mentre gli artt. 2 e 13 della citata legge n. 163 contengono addirittura una predeterminazione legislativa delle percentuali di riparto del fondo di finanziamento fra le diverse forme di spettacolo (musica e danza, cinematografia, teatro di prosa, spettacoli circensi e viaggianti).

Ci si trova con tutta evidenza dinanzi alla necessità includibile che in questo ambito, come in tutti quelli analoghi divenuti ormai di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale. In tale opera, naturalmente, le disposizioni concernenti le funzioni amministrative di erogazione di finanziamenti pubblici dovranno risultare conformi alle prescrizioni contenute nell'art. 118 Cost.; in particolare, dunque, ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, i quali governano la allocazione delle funzioni amministrative, incluse quelle che qui vengono in considerazione.

Conseguentemente, almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative (ad esempio, si vedano le funzioni finora riservate allo Stato proprio

dall'art. 156 del d.lg. n. 112), dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le regioni.

In un settore del genere si sconta in modo particolare la difficoltà derivante dalla mancanza, nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione), di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità fra Stato e regioni e particolarmente là dove - come nel caso in questione - occorra passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace.

4. - La richiesta delle regioni, che venga trasformata la vigente legislazione di sostegno delle attività culturali in conformità al nuovo dettato costituzionale, non ha ancora trovato spazio nella legislazione nazionale successiva alla adozione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Peraltro, la necessità di continuare a dare attuazione, in considerazione della perdurante vigenza dell'attuale sistema disciplinato dalla legge n. 163 del 1985, alla erogazione annuale di contributi alle attività dello spettacolo (e quindi in una situazione di impellenti necessità finanziarie dei soggetti e delle istituzioni operanti nei diversi settori degli spettacoli), ha evidentemente indotto il legislatore ad adottare la disposizione impugnata, che non a caso appare esplicitamente temporanea, essendo stata approvata "in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato": a prescindere dalla imprecisa formulazione della norma, resta il fatto che le disposizioni della legge n. 163 del 1985 hanno iniziato ad essere modificate in conseguenza della trasformazione costituzionale intervenuta, quantomeno attraverso l'esplicito riconoscimento della provvisorietà di questa disciplina.

In considerazione di questa eccezionale situazione di integrazione della legge n. 163 del 1985, può trovare giustificazione la sua temporanea applicazione, mentre appare evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo),

sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2004

r 23

ERROR: MemoryFull
OFFENDING COMMAND: show

STACK:

8.1.2