

OSSERVATORIO DELLO SPETTACOLO

2007

**LA SINERGIA DELLO STATO E DEGLI ENTI LOCALI NELLO
SPETTACOLO
(CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALLA
COLLABORAZIONE STATO-REGIONE)**

Paolo Donat-Cattin

Indice

- 1. Introduzione**
 - 1.1 Profilo Storico**
 - 1.2 Riforma del Titolo V**
- 2. Il rapporto Stato-Enti locali**
 - 2.1 Difficoltà e possibili risvolti**
 - 2.2 Le sinergie nello spettacolo**
- 3. Fondo Unico per lo Spettacolo**
 - 3.1 Organizzazione della distribuzione operata dal FUS ed abolizione dello stesso**
- 4. Conclusioni**
- Bibliografia**

Introduzione

1.1 Profilo Storico

Lo Stato unitario, in Europa, ha origini molto antiche. Esso, nell'Ottocento, può aver favorito nel continente europeo vicende autoritarie, ma se consideriamo l'esempio inglese, si può dedurre che si adattava in maniera perfetta con il modello liberale della società civile. Il sistema dello Stato unitario era diventato obsoleto e, durante l'epoca liberale, si affermò la tendenza all'istituzione di Stati regionali. In maniera diversa l'ordinamento italiano, quello belga, quello spagnolo e successivamente anche quello francese, adottarono un sistema di "federalizzazione interna: diedero vita a governi regionali intermedi, responsabili dinanzi alle rispettive popolazioni, dotati di poteri sottratti al centro¹."

In Francia, l'organizzazione delle Regioni è regolata solo da leggi statali ordinarie e non dalla Costituzione, rendendo il sistema più vicino ad una forma di Stato unitario. In Spagna, la Costituzione prevede le Comunità, dotate di un'autonomia maggiore delle Regioni italiane; il decentramento iberico, recentemente si va sempre più accentuando. In Belgio il regionalismo è determinato da una forte spinta di due gruppi etnici, quello vallone e quello fiammingo, cui lo Stato centrale ha voluto garantire la tutela delle rispettive culture; l'autonomia era talmente accentuata da confondersi con quella di uno Stato federale, tant'è che nel 1993 il Belgio è diventato uno Stato federale vero e proprio, con una rigida separazione delle competenze, di carattere residuale per le Regioni.

Il fenomeno del governo regionale non si è affermato solo in Occidente ma ha interessato anche Paesi che hanno vissuto l'esperienza della dittatura. L'ideologia comunista ha da sempre osteggiato la divisione orizzontale dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) perché di origine borghese. Tuttavia, ha dovuto sostenere, per esigenze di pace sociale, un'altra invenzione ugualmente borghese, la divisione verticale dei poteri (lo Stato federale). Le varie esperienze in questo senso, sono dettate dall'esigenza di dover placare le spinte autonomiste delle diverse etnie presenti sul territorio, come nell'ex Urss, nell'ex Jugoslavia e nell'ex Cecoslovacchia. E' doveroso accennare ad alcune differenze tra lo Stato regionale ed altre forme di federalizzazione. L'Unione Confederale di Stati consiste nel conferimento di una serie di poteri (difesa, politica estera, economia) da parte di una pluralità di Stati nei confronti di un'autorità centrale, le cui decisioni vincolano gli Stati membri, ma non possono riguardare direttamente la sfera dei singoli individui. Ciascuno Stato ha il diritto di recedere dall'Unione. L'Organizzazione Sovranazionale di Stati ricalca, in una certa maniera, la struttura precedente: l'autorità centrale amministra alcuni poteri (economia ma non difesa); le singole decisioni possono intaccare anche gli interessi dei cittadini.

Nello Stato federale, l'autorità centrale ha tutti i poteri di natura statale (funzione legislativa, esecutiva e giudiziaria, politica estera, difesa, riscossione tributi) e le sue decisioni possono vincolare direttamente i singoli individui. Esiste, tuttavia, una ripartizione delle sfere di competenza tra l'autorità centrale e gli Stati membri che assicura una suddivisione dei poteri. Si esclude che lo Stato membro possa recedere dallo Stato federale. Nello Stato regionale la ripartizione dei poteri è dettata dalla Costituzione

che riserva allo Stato centrale la competenza di alcune materie. Alla Regione non è mai concesso il potere giurisdizionale e nemmeno la facoltà di separarsi dallo Stato.

Passando all'esame storico del regionalismo italiano, possiamo constatare che i primi segni sono rintracciabili nel periodo dell'Unità d'Italia, quando furono elaborati diversi progetti che identificavano le Regioni come enti di decentramento burocratico. Le proposte di riordino dello Stato in senso regionale di Farini prima, e Minghetti poi, furono entrambe bocciate dal Parlamento; il Cattaneo andò addirittura oltre proponendo di stringere un patto federale per l'Italia. Comunque, le paure per una nuova disgregazione appena ricomposta erano ampiamente giustificate dalla tendenza all'accentramento del potere in questo periodo storico. Anche la valutazione del notevole impegno economico che avrebbe caratterizzato una riforma regionalista contribuì ad abbandonare un progetto lungimirante come quello del decentramento. Nel 1919 Don Luigi Sturzo, insieme a Toniolo e Murri, inserì nel programma del partito popolare un progetto di definizione regionale dello Stato italiano. Il regionalismo diventava una rivendicazione qualificante del programma, poiché inteso anche come valido strumento di partecipazione e quindi

¹ Bognetti G., *Federalismo*, Torino 2001, pag. 51.

di educazione civile, nonché di selezione della futura classe politica. A sinistra non si era insensibili al problema del decentramento, per ridurre la presenza di uno Stato troppo accentratore; ma il regionalismo non era un elemento qualificante del programma dei partiti socialisti, attirati quasi esclusivamente dalla questione operaia. Restava, comunque, una rivendicazione in termini di maggiore partecipazione popolare. Il decentramento fu anche una delle soluzioni elaborate per risolvere l'annosa questione meridionale.

Gaetano Salvemini aveva considerato il federalismo come l'unica via per la risoluzione dei problemi del Sud; nel 1920 espresse simpatie per le federazioni regionali con poteri legislativi, osservando che un semplice decentramento amministrativo non avrebbe potuto risolvere alcun problema. Durante il regime fascista ogni progetto di decentramento perse di valore, poiché in netto contrasto con gli ideali di accentramento del potere della dittatura. Nel 1926 Mussolini introdusse la figura del podestà nei Comuni; nel 1928 sciolse i consigli provinciali istituendo presidi e rettori. Per cancellare la presenza di ogni presidio democratico sul territorio, tutti i poteri vennero concentrati nel prefetto fascista, voluto dal duce come il più alto rappresentante politico del regime, come il perno di un sistema locale in cui era vietato fare qualsiasi riferimento alla Regione.

Nel 1944 il Governo Badoglio istituì un "Alto Commissario" per la Sicilia e una "Consulta regionale". Tali organi furono il risultato di un forte movimento separatista, Movimento Indipendentista Siciliano, capeggiato da Andrea Finocchiaro Aprile, presente nella Regione siciliana, molto spesso sostenuto dalla lotta armata e visto con qualche simpatia dagli Alleati ancora presenti sul territorio. Nello stesso periodo organi simili furono concessi alla Sardegna e alla Valle d'Aosta, in cui erano presenti fermenti separatisti collegati all'identità bilingue. Molto vivaci furono le agitazioni separatiste in Alto Adige, annesso al Reich tedesco dopo l'8 settembre 1943. Occupato dagli alleati successivamente, venne riconosciuto come territorio italiano. Per tutelare la popolazione di lingua tedesca della provincia di Bolzano, fu prevista la concessione di un potere legislativo ed esecutivo autonomo alle popolazioni altoatesine (tedesca, italiana e ladina).

Dopo la II Guerra mondiale, tutti gli schieramenti politici furono spinti dalla necessità di costruire un nuovo Stato sulle fondamenta di una larga diffusione degli istituti democratici, per consentire la più ampia partecipazione dei cittadini alla vita civile. Ma non erano pochi i timori di fughe territoriali all'estremità del Paese. In altri termini, situazioni ambientali costrinsero il governo italiano ad attuare un primo decentramento amministrativo ed anche legislativo in alcune aree periferiche del Paese.

L'avventura regionale vera e propria iniziò nel 1946, quando fu eletta l'Assemblea Costituente, cui l'Italia affidò il compito di gettare le fondamenta del nuovo Stato democratico e di progettare l'organizzazione, in un ampio disegno di rinnovamento sociale. Si trattava di un compito difficile, sia per la pesante eredità da gestire, sia per le distanze culturali ed ideologiche che dividevano le quattro grandi anime dell'Assemblea: cattolica, liberale, socialista e comunista. La destra liberale avversava l'idea regionale, con l'autorevole eccezione di Einaudi; temeva la disgregazione dell'Unità nazionale ed il pericolo di una possibile espansione della spesa pubblica. La Democrazia Cristiana confermava la scelta regionalista di Don Sturzo, perché convinta che solo il decentramento dei poteri potesse garantire la vita alle istituzioni democratiche; al suo interno non mancavano voci discordi, favorevoli solo ad un decentramento di tipo amministrativo. I repubblicani propendevano per il federalismo e parlavano di un'Italia divisa in 5-6 macro-regioni od anche in Cantoni sull'esempio elvetico. La sinistra, socialista e comunista, era contraria alla piena autonomia legislativa e finanziaria, con qualche eccezione per i casi particolari di Sicilia e Sardegna, e preferiva un ampio decentramento amministrativo per conciliare le esigenze dei cittadini con la centralità dell'azione politica. Alla fine furono tre gli indirizzi maggiori: mero decentramento amministrativo, federalismo e autonomismo. Dal ventre dell'Assemblea Costituente furono partorite le Regioni "quali enti intermedi tra lo Stato ed i Comuni." Furono previste 19 Regioni (il Molise si aggiunse nel 1963), tra cui, 5 a Statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia). L'atteggiamento politico condizionò fortemente la nascita delle Regioni: i cattolici sostenevano la piena potestà regionale, mentre la sinistra propendeva per la soluzione di maggiore potestà di quella integrativo-attuativa. Il compromesso che si raggiunse diede luogo alla soluzione ibrida di potestà ripartita o concorrente. Tuttavia la Costituzione è la fonte più importante relativa alle Regioni. L'art. 5 stabilisce che "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi

ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento². L'Assemblea Costituente dapprima approvò gli Statuti speciali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige (con le due province autonome di Trento e Bolzano) e della Sicilia (confermando lo Statuto approvato nel 1944); nel 1963 si aggiunse il Friuli Venezia Giulia. Ma i termini previsti per la nascita delle Regioni (un anno per l'elezione dei Consigli regionali e tre per l'adeguamento delle leggi statali alle autonomie locali, dall'entrata in vigore della Costituzione), non furono mai rispettati, determinando un ritardo le cui conseguenze sono riscontrabili ancora oggi. Nel 1953 la "legge Scelba" fissò i contenuti dello Statuto e le modalità di esercizio della potestà legislativa; disciplinò le funzioni degli organi regionali, i controlli sull'attività regionale e sugli altri enti locali. La legge non trovò mai effettiva applicazione. Solo con un governo di centro-sinistra si giunse all'approvazione della legge elettorale n. 108 del 1968 e successivamente furono eletti i primi Consigli regionali (1970) che si dotarono di un proprio Statuto a partire dal 1971. Dopo l'insediamento, le Assemblee regionali affrontarono subito l'unico impegno che dovevano onorare nell'attesa del trasferimento dei poteri amministrativi e legislativi: l'elaborazione degli Statuti, previsti dall'art. 123 della Costituzione; i contenuti erano stati indicati dalla "legge Scelba". Per la loro stesura avevano 120 giorni, a partire dalla data della loro prima convocazione. Inizia la fase costituente delle Regioni, perché nella potestà statutaria loro attribuita dalla Costituzione è stata vista la più elevata espressione del principio dell'autonomia. Ma i problemi tecnici più importanti vennero alla luce con il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni. Nel 1972 decreti delegati operarono il primo trasferimento a favore delle Regioni. Nel 1977, il D.P.R. n. 616, contribuì in maniera rilevante a completare il trasferimento di funzioni in maniera organica, abbandonando il sistema dei settori per materia, adottato nel 1972. In anni recenti si è accentuato l'interesse per le riforme, soprattutto verso quelle riguardanti l'assetto delle Regioni e lo snellimento della macchina burocratica statale. Nel 1997 fu istituita la Bicamerale per riformare la seconda parte della Costituzione, presieduta dall'On. D'Alema. Il suo fallimento fu dovuto soprattutto ad una serie di ricatti politici cui furono sottoposti i progetti riformatori. Sempre nel 1997 si intraprese una strada diversa, cioè quella di riformare lo Stato attraverso la legge ordinaria: la legge n. 59 del 1997 e il d.lgs. n. 112 del 1998 (Legge Bassanini I e II), operano un decentramento molto importante attraverso il trasferimento di funzioni e la riforma della pubblica amministrazione. Da tale espediente hanno preso vita la legge costituzionale n. 1 del 1999, ma soprattutto la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha riformato il Titolo V della parte II della Costituzione, confermata da un referendum nell'ottobre del 2001.

1.2 Riforma del Titolo V

La Regione va considerata come un ente dotato di:

- Autonomia normativa: le Regioni hanno la possibilità di emanare norme e dotarsi di uno Statuto che regoli la propria organizzazione.
- Autonomia amministrativa: è la facoltà di emanare atti esecutivi per la tutela degli interessi dei cittadini.
- Autonomia politica: ciascun ente ha la facoltà di darsi un indirizzo politico anche parzialmente diverso da quello dell'organo centrale statale.
- Autonomia finanziaria: è intesa come autosufficienza dell'ente nella provvista delle proprie risorse economiche³.

² Gambino S., in *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano 2003, pag. 4, afferma che la Costituzione italiana abbia realizzato il principio del "pluralismo istituzionale" attraverso il decentramento a favore degli enti territoriali, a scapito del modello dello Stato unitario, sostenuto fino a quel periodo storico. Nell'art. 5 Cost. va sottolineata l'importanza affidata ai concetti di indivisibilità e di unità, che segna il limite dell'autonomia degli enti locali, differenziando, in tal modo lo Stato regionale italiano dagli Stati federali, i cui Stati membri godono di sovranità.

³ Cavaleri P., *Diritto Regionale*, Padova 2003, pag. 48. Egli afferma che le Regioni abbiano autonomia politica, statutaria, normativa, amministrativa e finanziaria. Diversamente, Martines T., Ruggeri A., Salazar C., sostengono che le Regioni siano dotate di autonomia normativa, organizzativa (intesa come possibilità "di talune figure soggettive di godere di un

L'aspetto cruciale riguarda sicuramente l'autonomia di natura politica, dal momento che essa deriva direttamente dalla volontà popolare e si esercita nel più totale rispetto della libertà democratica. Pur tuttavia essa è subordinata ad un limite ben preciso, ricavabile direttamente dall'art. 5 della Costituzione: l'autonomia politica va esercitata nel rispetto del valore fondamentale dell'unità statale, mai oggetto di compromesso⁴.

Oltre all'aspetto delle varie forme di autonomia bisogna analizzare gli elementi costitutivi della Regione. Se per lo Stato gli elementi essenziali sono la sovranità, il popolo e il territorio, per la Regione le cose cambiano, soprattutto partendo da un elemento di fondamentale importanza: essa non è dotata di sovranità, ed è questa la differenza sostanziale più importante tra Stato e ente regionale.

Gli elementi costitutivi della Regione sono:

La comunità regionale: è un elemento personale che si distingue dal concetto di cittadinanza, ma si lega piuttosto al concetto di residenza. Può essere definita come l'insieme dei residenti dei Comuni che fanno parte della Regione. Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, i bisogni esprimibili dalla comunità regionale sono sicuramente aumentati rispetto al passato. In questo senso, tale incide sul consenso unanime che la dottrina ha relativamente al contenuto concreto dell'autonomia complessiva della Regione.

Il territorio: alla stregua dello Stato e degli enti locali, la Regione è un ente territoriale. Per avere una visione reale adeguata alle varie realtà, non bisogna intendere il territorio solo come superficie ritagliata all'interno di confini, bensì come "centro di riferimento di interessi" rintracciabili nell'ambito territoriale. A suggello di questa sottile interpretazione possiamo affermare che una stessa porzione di territorio può essere considerata regionale, provinciale o comunale, in base agli interessi che si prenderanno in riferimento. Tuttavia la Costituzione non agevola questo tipo di interpretazione, poiché, identificando i confini delle Regioni talvolta in maniera troppo arbitraria, finisce per separare zone con interessi omogenei e unirne altre con interessi eterogenei, attraverso una rigida linea di confine. Nel concetto di territorio regionale rientra la terra ferma, ma è escluso il mare territoriale, il sottosuolo e lo spazio aereo sovrastante.

L'apparato autoritario: secondo l'art. 114 della Costituzione, "Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, sono enti autonomi dotati di proprio statuto, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione". Con il termine "poteri" la Costituzione fa riferimento agli organi della Regione: Presidente, Consiglio e Giunta, attraverso cui l'organo regionale realizza il proprio indirizzo politico; per "funzioni" si intendono quella legislativa del Consiglio regionale e quella esecutiva della Giunta regionale.

Lo Statuto regionale, regolato dall'art. 123 della Costituzione, è da considerare l'espressione più alta dell'autonomia regionale, poiché è l'atto con cui le Regioni, rispettando alcuni limiti, regolano in via autonoma la loro forma di governo e stabiliscono l'indirizzo politico. Non è pacifico, in dottrina, individuare la natura giuridica dello Statuto a causa del processo da cui scaturisce⁵. Originariamente esso era deliberato dal Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei suoi membri, e successivamente approvato con legge ordinaria dello Stato, che non poteva modificarlo, poiché tale competenza spettava solo al Consiglio Regionale. La legge di approvazione delle Camere (il Presidente del Consiglio presentava al Parlamento lo Statuto trasmesso dal Presidente del Consiglio Regionale), quindi, era di carattere formale. Il Parlamento poteva rinviare lo Statuto al Consiglio regionale cui spettava una nuova deliberazione entro 120 giorni e la pubblicazione doveva essere affiancata dalla legge di approvazione statale⁶.

trattamento parzialmente diverso da quello riconosciuto come proprio di altre figure soggettive omogenee"), politica e finanziaria.

⁴ Gambino S., op. cit., pag. 4 ss. L'autore con il concetto di autonomia intende "la potestà da parte del soggetto titolare di curare i propri interessi mediante la definizione delle norme regolative della propria attività, e...il riconoscimento ai Comuni e alle Province, nella loro qualità di enti esponenziali di interessi locali, di potestà pubbliche funzionali al perseguimento di finalità e di interessi delle rispettive collettività". Pertanto, l'autonomia di uno Stato regionale non è di carattere assoluto e non si circoscrive all'autarchia, ma si identifica con la potestà "di adottare propri statuti e regolamenti, nonché di esercitare poteri (legislativi ed amministrativi) e funzioni nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione".

⁵ Prima della legge costituzionale n. 1 del 1999, Paladin L., Diritto regionale, Padova 2000, riteneva che lo Statuto regionale fosse una fonte di natura statale, mentre in Martines T., Ruggeri A., Salazar C., si sosteneva la natura di legge regionale atipica dello Statuto regionale.

⁶ Parte della dottrina (Gambino S., Diritto Regionale e degli Enti Locali, Milano 2003) sostiene che la legge statale di approvazione dello Statuto regionale avesse solo una funzione di controllo, non potendo modificarlo di propria iniziativa. Un'altra tesi (De Siervo U., Potestà statutaria e Costituzione, Milano 2001; Paladin L., Diritto Regionale, Padova 2000) ha definito lo Statuto regionale un atto complesso, poiché alla sua formazione concorrono la Regione, attraverso la

L'approvazione definitiva dello Stato avveniva con l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo (eliminato dalla legge cost. n. 1/99). Contro lo Statuto, il Governo poteva ricorrere alla Corte Costituzionale entro 30 giorni dalla pubblicazione.

L'atto statutario è sottoposto a due pubblicazioni: la prima, che ha solo una finalità informativa, serve per dare la possibilità di richiedere il referendum ai titolari di tale iniziativa; la seconda, serve a dare efficacia allo Statuto. Ci si chiede a quale pubblicazione faccia riferimento il termine di 30 giorni per l'impugnazione governativa. La dottrina in questo caso non è riuscita a dare un'interpretazione univoca: alcuni⁷ sostengono che il termine per l'impugnazione decorra dalla prima pubblicazione, perché l'espressione della volontà popolare potrebbe influenzare il giudizio della Corte, mentre altri fanno rilevare come il verdetto della Corte non è detto che si abbia prima della consultazione popolare e che tuttavia una certa influenza si abbia in ogni caso. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 304 del 2002, stabilisce che il termine di 30 giorni per l'impugnazione statale dello Statuto decorre dalla prima pubblicazione. La Corte stabilisce anche che, nel caso in cui esista sia una richiesta di referendum e sia un'impugnazione governativa, è il giudizio davanti alla Corte Costituzionale a prevalere; in questo caso, la Corte non sarebbe influenzata da una decisione di tipo politico-elettorale espressa mediante una consultazione referendaria. La Regione Emilia Romagna con una legge regionale (n. 29/2000), ha disciplinato in maniera puntuale questo aspetto affermando esplicitamente la sospensione del referendum nel caso in cui il Governo impugni lo Statuto regionale.

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, spianando la strada alla successiva legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riformato l'intero Titolo V della Costituzione; in particolar modo, essa ha inciso sulla struttura organizzativa interna della Regione, abolendo, innanzitutto, la fase del controllo parlamentare, attribuendo in tal modo agli Statuti la connotazione legge di interpretazione autentica.

Dopo la riforma del 1999 sono venute meno le affinità tra le Regioni italiane, da una parte, e le Comunità spagnole e i Cantoni svizzeri, dall'altra, dove sussiste ancora un certo controllo dello Stato centrale; si riscontra, invece, un avvicinamento ai Länder tedeschi, dove tale controllo non esiste. Questa disposizione ha creato non poca confusione soprattutto in merito alla individuazione delle "leggi della Repubblica" da rispettare. Alcuni, hanno identificato le leggi statali con i principi generali dello Stato; altri hanno individuato tale limite nelle "leggi statali espressamente richiamate, caso per caso, dalla Costituzione"⁸. La Corte Costituzionale, in proposito, affermò la necessità di rispettare anche leggi non espressamente richiamate dalla Costituzione, quando esse esprimano principi costituzionali o essenziali della legge dello Stato che riguardino l'autonomia statutaria. Il limite in questione è stato espressamente abrogato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, che in tal modo ha rafforzato l'autonomia regionale⁹.

deliberazione, e lo Stato, con l'approvazione del Parlamento, anche se durante gli anni '70, in occasione dell'approvazione dei primi Statuti, si instaurarono delle vere e proprie trattative per ottenere le modifiche dell'atto suggerite dalle Camere, e le Regioni furono costrette a cedere su molte richieste dal momento che avevano interesse a farsi approvare gli Statuti.

⁷ Tosi R., I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti, *Le Regioni*, bimestrale di analisi giuridica e istituzionale, Bologna 2000, pag. 530 ss. e Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento, *Milano* 2001, pag. 69 ss. A sostegno di tale tesi anche U. De Siervo, *Il sistema delle fonti*, *Le Regioni*, bimestrale di analisi giuridica e istituzionale, Bologna 2000, pag. 595 ss., e I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001), in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti* 2000, a cura di U. De Siervo, Torino 2001, pag. 199 ss.

⁸ Gambino S., *op. cit.*, pag. 197. Il compito della dottrina è stato quello di interpretare il limite in questione in maniera tale da non vincolare gli Statuti regionali a tutte le norme previste da tutte le leggi statali, per evitare una sicura confusione sulla materia; vedi anche Martines T., Ruggeri A., Salazar C., *op. cit.*, pag. 134 ss. Sugli effetti chiarificatori della legge costituzionale n. 1/1999, il consenso della dottrina è unanime, ma sull'individuazione delle norme vincolanti, essa si è divisa: l'autore individua tali norme nelle "leggi statali espressamente richiamate, caso per caso, dalla Costituzione"

⁹ sul punto, Martines T., Ruggeri A., Salazar C., *op. cit.*, pag. 135; A. Ruggeri, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino 2001, pag. 85 ss., sostiene che l'armonia con la Costituzione non va intesa come riproposizione identica anche in ambito locale delle disposizioni costituzionali. Diversamente, A. Spadaro, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo), alla Costituzione come "processo" (storico)*. Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità, in *Quaderni costituzionali*, 1998, pag. 341 ss., afferma che il limite dell'armonia con la Costituzione va inteso come "pieno e fermo rispetto dei principi fondamentali dell'organizzazione, non già delle regole dalla stessa Costituzione poste in svolgimento dei primi e complessivamente idonee a caratterizzare l'organizzazione stessa". Contra Martines T., Ruggeri A., Salazar C., *op. cit.*, pag. 136, in cui si critica l'affermazione di Spadaro sostenendo che sia

La forma di Stato resta un aspetto irrisolto nel funzionamento delle istituzioni italiane, nonostante sia stata oggetto della più ampia revisione costituzionale mai realizzata, quella del 2001, che ha riscritto il Titolo V.

Non si tratta di un problema di teoria costituzionale. Il dibattito sulle etichette, sul carattere federale o regionale dello Stato è sterile e va respinto. Occorre la consapevolezza che la ripresa della fiducia nelle istituzioni e l'avvio di un processo di sviluppo richiedono un sistema di *governance* efficiente, che sia in grado di fornire servizi e prestazioni ai cittadini e alle imprese. La riforma del 2001, approvata dopo dieci anni di riflessioni, dibattiti e riforme legislative del sistema delle autonomie, si ispirava ad alcune idee di fondo che debbono essere mantenute ferme.

a) Prima di tutto, il potenziamento di uno Stato delle autonomie nel quale trovino spazio e pari dignità sia le regioni che le province e i comuni, senza rotture con la tradizione italiana.

b) Nel quadro di tale pari dignità costituzionale, una chiara differenziazione di funzioni.

Le regioni caratterizzate come legislatori, attraverso il conferimento della competenza legislativa residuale, nell'ottica di uno snellimento dei compiti del parlamento nazionale. Gli enti locali, i comuni soprattutto, ma anche le province, la cui esistenza non è ormai più messa in dubbio, destinatari primari delle funzioni amministrative, in applicazione del principio di sussidiarietà.

c) Il potenziamento dell'autonomia riequilibrato attraverso la individuazione di strumenti posti a garanzia del principio unitario, visto come uguaglianza nel godimento dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale: riserva allo Stato di competenze esclusive capaci di incidere, in nome della uguaglianza dei diritti, su tutte le materie regionali, della potestà di stabilire i principi fondamentali nelle materie concorrenti, dell'esercizio del potere sostitutivo.

Benché elaborato in base a un chiaro e condivisibile disegno di fondo, il testo del 2001 si è trovato ad operare, in questi anni, in un quadro di gravissime difficoltà, di inattuazione e di manifesta ostilità da parte del Governo e della maggioranza di centrodestra. Di queste difficoltà, del resto, è indicatore palpabile il livello di conflittualità Stato-regioni di fronte alla Corte costituzionale raggiunto nel 2003 e nel 2004.

Le cause di questa impasse, che si traduce in inefficienze che mettono in pericolo l'effettività dei diritti dei cittadini, sono in misura determinante da ricondurre a questi atteggiamenti e comportamenti da parte dei governi di centro-destra, che predicando una fantomatica devolution hanno però operato secondo i canoni di un centralismo soffocante e invadente, tagliando e vincolando le risorse delle autonomie, negando il dialogo tra livelli territoriali, impugnando le leggi regionali – e in particolare le leggi adottate dalle regioni governate dal centrosinistra – con un accanimento spesso ottuso e immotivato. Lo Stato ha continuato a legiferare a tutto campo, come se la riforma del 2001 non esistesse; è mancata la definizione dei principi fondamentali, affidata dalla legge La Loggia (131/2003) a un complesso meccanismo di delega al governo, peraltro inattuato; non è stato riformato l'ordinamento locale, né definite le funzioni fondamentali di province e comuni; non è stato attuato l'art.119 Cost., sulla finanza regionale e locale.

Questi anni, però, hanno anche mostrato una serie di limiti della riforma del 2001. L'assenza, sul piano costituzionale, di meccanismi di collaborazione tra i diversi livelli di governo, che consentano di smorzare e prevenire i conflitti, è stata resa ancora più evidente dalla mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti regionali e locali, prevista dall'art.11 della legge cost.3/2001. Sono emerse alcune incongruenze presenti negli elenchi di competenze (si pensi alle materie dell'ambiente, dell'istruzione, del lavoro, del trasporto e distribuzione dell'energia ecc.), nonostante i molti interventi "correttivi" della Corte costituzionale.

Interrogativi si sono aperti anche sul fronte degli strumenti posti a presidio del principio unitario: sono sufficienti quelli esistenti, o ne debbono essere introdotti di diversi e nuovi, come sembrerebbe emergere, ancora una volta, dall'opera di supplenza cui è stata in molti casi chiamata la Corte costituzionale, come quando ha dovuto utilizzare il principio di sussidiarietà "ascensionale" nella sentenza 303/2003 per assicurare allo Stato la possibilità di localizzare opere di "interesse nazionale", sia pure in intesa con le regioni?

Infine, nel loro insieme, le Regioni non hanno brillato. Gli statuti regionali sono stati approvati solo da alcune Regioni e solo alla fine della legislatura al termine di cinque anni di travagliate

possibile concepire lo stesso concetto di limite prima e dopo l'introduzione della legge costituzionale n. 1/1999; con il passare degli anni la Costituzione è mutata in alcuni aspetti e con essa è cambiata l'interpretazione relativa al suo contenuto. Nel fatto specifico, secondo gli autori, saranno i nuovi Statuti regionali, in corso di elaborazione, a delineare il concetto di limite in questione. Cavaleri P., *Diritto Regionale*, Padova 2003, pag. 43, sostiene l'eliminazione dei limiti di merito, poiché la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha espressamente abolito il controllo di merito sulle leggi regionali.

discussioni; raramente hanno fatto scelte innovative. Permangono, a pelle di leopardo, fenomeni di neocentralismo regionale in violazione del principio di sussidiarietà. La gestione della macchina amministrativa e della spesa pubblica regionale non è sempre improntata a criteri di rigore, efficienza, qualità dei servizi ai cittadini.

2 Il rapporto Stato-Enti locali

2.1 Difficoltà e possibili risvolti

Sulla base di queste premesse, va riaffermato come obiettivo prioritario e imprescindibile costruire una Repubblica solidale e cooperativa, basata sulla unitarietà dei diritti e sul dialogo tra le istituzioni.

Gli strumenti per raggiungere questo obiettivo sono rappresentati in gran parte da leggi o accordi e intese istituzionali, senza necessità di mettere mano alla Costituzione.

Per la Costituzione, si rendono necessari soltanto pochi ritocchi, se si esclude la necessità di affrontare il tema della collaborazione tra i livelli di governo, che potrebbe portare a toccare il complesso tema della riforma del Senato.

Riaffermare la fiducia nella Costituzione vigente e la non centralità del tema delle riforme costituzionali nella prossima legislatura è particolarmente importante quando si parla di forma di Stato, ove si è di fronte a una riforma recente approvata nel 2001 e sino ad ora sostanzialmente inattuata ed ove risulta primaria l'esigenza di opporsi, in questa fine legislatura, al progetto della devolution, se necessario fino alla battaglia sul referendum costituzionale.

In un quadro di questo tipo, occorre, in particolare e in via prioritaria realizzare – con coerenza e funzionalità – gli strumenti necessari per attuare le previsioni della Costituzione in termini di coesione, cooperazione, solidarietà e autonomia, attraverso:

a) una precisa definizione dei diritti da garantire in termini omogenei, su tutto il territorio nazionale, a partire dai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Si tratta di tracciare un disegno organico e condiviso, secondo logiche unificanti: realizzando una sistematica concertazione su ciascun settore, dalla sanità all'istruzione, dai servizi sociali al lavoro. Su questa base, è da approvare la disciplina legislativa statale prevista dalla lett. m) dell'art.117, secondo comma, della Costituzione;

b) l'integrazione, in via prioritaria, della Commissione per le questioni regionali. Una volta avvenuta tale integrazione sarà possibile dare sviluppo a una legislazione attuativa del titolo V sulla quale le regioni e gli enti locali possano far sentire la propria voce;

c) l'adozione con legge del Parlamento degli imprescindibili principi fondamentali. Vanno abrogate le previsioni di delega al governo contenute nella legge "La Loggia", n.131, della quale è evidente il fallimento;

d) l'adeguamento al nuovo contesto costituzionale delle discipline generali che riguardano le autonomie, a partire dal testo unico delle autonomie locali e dalla determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Su questi punti, occorre superare i ritardi sin qui accumulati dal Governo, e procedere in termini adeguati e condivisi. Prioritario in questo campo deve essere il sostegno alle forme associative, ai comuni montani, ai comuni di minori dimensioni, creando nuove sinergie e circuiti virtuosi nell'uso condiviso delle risorse per obiettivi di difesa e sviluppo delle collettività;

e) la adozione di una nuova disciplina del sistema delle Conferenze (unificata, Stato-regioni, Stato-città-autonomie locali), volta a valorizzare questo sistema come elemento di coesione e di reale coinvolgimento, anche attraverso il potenziamento del ruolo della Conferenza unificata, in coerenza con i caratteri dello Stato decentrato italiano. In questa prospettiva, occorre rovesciare l'impostazione che vuole separare i rapporti con le regioni, da un lato, e con le autonomie, dall'altro: puntando su un unico organo, che semmai si riunisce a composizione variabile, quando un determinato argomento non interessi l'uno o l'altro livello territoriale;

f) la introduzione, in via legislativa, di meccanismi di conciliazione volti a prevenire o risolvere i conflitti di fronte alla Corte costituzionale;

g) occorre anche risolvere le questioni – sollevate da una giurisprudenza ormai abbondante – relative alla illegittimità costituzionale di numerosi interventi e fondi statali in materie regionali: distinguendo i casi in cui questi fondi devono essere direttamente trasferiti alle regioni e alle autonomie e quelli in cui può risultare opportuno – quanto meno in via transitoria – mantenere specifici fondi di livello nazionale, ma gestiti secondo modalità collaborative, con il coinvolgimento delle regioni, e tenendo conto delle esigenze di equilibrata distribuzione territoriale.

Centrale per una corretta attuazione del Titolo V è la costruzione di un equilibrato modello di federalismo fiscale.

L'esperienza di trasferimento di competenze dal centro alla periferia, a partire dalla seconda metà degli anni '70 ha, infatti, dimostrato come in assenza di norme trasparenti di finanziamento delle competenze assegnate si oscilli tra la perdita di controllo degli aggregati di finanza pubblica e l'impropria ingerenza nella sfera di autonomia di bilancio delle Regioni e degli enti locali (attuata nella legislatura in corso) certamente incoerente con la "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" prevista dall'articolo 119 della Costituzione.

L'articolo 119 nel suo testo attuale, letto in modo sistematico con l'articolo 117, contiene i tratti essenziali per delineare una disciplina del regime di bilancio delle istituzioni democratiche substatuali improntata ai criteri del federalismo cooperativo e solidale.

Tale interpretazione è fondata sulla constatazione che, a norma del comma 4° dell'articolo 119, devono essere attribuite "ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni [...] (risorse adeguate a) finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". I commi precedenti, del medesimo articolo 119 stabiliscono che tali risorse devono derivare da "tributi ed entrate propri, [...] compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (comma 2) e da quote di "un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante" (comma 3) e, insieme, sull'ipotesi che, in una prospettiva di federalismo cooperativo e solidale, sia sempre consentito al legislatore nazionale, a norma dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), intervenire con norme generali quando siano in gioco i fondamentali diritti civili e sociali dei cittadini o l'unità economica della Repubblica.

Tra le spese per competenze ordinarie da finanziare "integralmente" sono comprese, naturalmente, quelle relative ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (articolo 117, comma 2, lettera m). A questo insieme di spese Regioni ed enti locali fanno fronte con entrate proprie, compartecipazioni e quote del fondo perequativo. Il comma 2, lettera e) dell'articolo 117 assegna alla legge dello Stato il compito di dettare i criteri per la "perequazione delle risorse finanziarie".

Per evitare impraticabili ipotesi di interventi in disavanzo si ipotizza di assegnare, in sede di prima applicazione, a ciascun ente territoriale le risorse necessarie per garantire il finanziamento della spesa storica. Al fine di evitare una frantumazione del sistema tributario la quota più rilevante delle entrate assegnate a Regioni ed enti locali dovrebbe essere reperita, oltre che nei tributi già oggi nella loro disponibilità in compartecipazioni ed addizionali su alcuni grandi tributi erariali ripartiti sul territorio in modo più equilibrato (oli minerali, IVA, tabacchi).

Il mix di risorse così individuato dovrà essere tale da garantire all'Ente del territorio con maggiore capacità fiscale l'integrale finanziamento delle proprie funzioni con tributi propri, misurandone il gettito all'aliquota normale, addizionali e compartecipazioni. Tutti gli altri enti avranno diritto a quote del fondo perequativo.

Le risorse dovranno essere adeguate progressivamente, con analoga metodologia, in relazione al processo di identificazione e trasferimento delle nuove competenze e/o di modificazioni dei diritti essenziali a norma dell'articolo 117. Per un periodo transitorio l'aliquota sarà periodicamente ricalcolata in misura tale da assicurare agli enti con maggiore capacità fiscale un incremento delle risorse disponibili pari al tasso di inflazione reale. Si garantisce, in tal modo la certezza di risorse in valore reale e si incentiva l'impegno, in sede locale, per un recupero di efficienza. Contestualmente vanno definite procedure per la determinazione dei servizi standard e dei relativi costi e vanno indicate le modalità per l'adeguamento delle risorse. Al di fuori di un simile circuito, di finanziamento delle funzioni ordinarie, si collocano i finanziamenti previsti dal comma 5

dell'articolo 119 che rappresentano lo strumento attraverso il quale lo Stato realizza obiettivi di carattere specifico (dal sostegno dello sviluppo nel Mezzogiorno ai grandi programmi di interesse nazionale). Un ruolo rilevante va attribuito, al fine di garantire una partecipazione consapevole al processo di governo della finanza pubblica, al sistema delle Conferenze di cui al d.lgs. n. 281/1997, in sede nazionale, ed ai Consigli delle autonomie locali di cui all'articolo 123 della Costituzione, in sede regionale. Una simile procedura consente l'immediata applicazione della legge garantendo, nel corso del processo di transizione verso un modello di federalismo cooperativo e solidale, una grande flessibilità¹⁰.

Queste considerazioni non escludono, tuttavia, che per singoli aspetti, e secondo il metodo condiviso che (vedi Scheda Ist. 1.) deve costituire la premessa imprescindibile per ogni ulteriore intervento di revisione costituzionale, non siano da realizzare anche alcune precise e limitate modifiche alla Costituzione, riguardo a quegli aspetti che non possono essere risolti in via legislativa o che si ritiene non abbiano trovato una definizione soddisfacente nella giurisprudenza costituzionale.

Tre aspetti vengono in rilievo.

a) La revisione degli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art.117, che eliminino talune contraddizioni e incongruenze (ambiente, istruzione) e riportino alcune materie nella competenza statale (energia, ordinamento della comunicazione, grandi infrastrutture, ecc.). Se ce ne fossero le condizioni politiche, si potrebbe tuttavia rilanciare la proposta¹¹ di una radicale semplificazione dell'impianto dell'articolo 117, secondo il modello tedesco. Nell'articolo 117 resterebbe solo l'elenco delle materie riservate alla competenza del legislatore statale, opportunamente integrato (in modo da comprendervi, per l'appunto, l'energia, l'ordinamento delle comunicazioni, le grandi infrastrutture ecc.). Su tutto il resto, la Costituzione attribuirebbe competenza legislativa alle Regioni, ma riservando al Parlamento la potestà di intervenire sempre, con legge, anche nelle materie di competenze regionale, quando ciò sia necessario per garantire l'unità giuridica o economica del paese ovvero per garantire l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti costituzionali dei cittadini.

b) La necessità di proceduralizzare la collaborazione, con norme di rango costituzionale, che consentano di realizzare la partecipazione regionale al procedimento legislativo; anche affrontando il tema, delicato e complesso, della riforma del bicameralismo.

In un contesto nel quale le riforme costituzionali non dovrebbero rappresentare una priorità, è da valutare l'opportunità di aprire il dibattito su una questione così complessa. Qualora, invece, si ritenessero sussistenti le condizioni politico-istituzionali per la riforma della seconda camera, andrebbero seguiti due principi chiari: a) prevedere una seconda "Camera delle autonomie", composta da rappresentanti espressi direttamente dalle regioni e dagli enti locali; b) riservare comunque la decisione finale, in caso di diversità di opinioni, alla Camera dei deputati, eletta in via diretta dai cittadini. Ma prevedere che in tal caso la Camera abbia l'obbligo di esaminare le obiezioni o le proposte del Senato delle autonomie; e prevedere che, almeno nei casi più rilevanti, l'opposizione del Senato possa essere superata solo con il voto della metà più uno dei deputati in carica.

c) I meccanismi per garantire il principio unitario, cioè l'uguaglianza dei diritti.

Occorre uscire da una logica secondo la quale la garanzia del principio unitario è nelle mani del governo centrale. In un ordinamento decentrato solidale, la garanzia dei diritti deve far capo al Parlamento e alla Corte costituzionale, veri organi della Repubblica, dei quali va potenziato il ruolo.

A fronte dell'inerzia regionale il solo meccanismo della determinazione dei livelli essenziali dell'art.117, comma 2, lettera m) può non essere sufficiente: è da valutare l'introduzione di una clausola, del tipo di quella proposta sopra (sub a) che consenta al Parlamento, in modo più chiaro, e più chiaramente giustiziabile, di legiferare nelle materie regionali, anche residuali, qualora lo richieda la garanzia dei livelli essenziali dei diritti o dell'unità giuridica e politica della Repubblica, secondo il modello dell'art.72 Legge fondamentale tedesca.

Ciò non serve però a scongiurare i pericoli per l'uguaglianza dei diritti che possono derivare dall'azione (o, più precisamente nell'inazione) combinata tra la maggioranza di governo e qualche regione, che potrebbe determinarsi sulla base delle circostanze politiche. Per evitare che si metta in

¹⁰ Contenuta nel d.d.l. A.S. 2507 (Villone-Bassanini) e ripresa positivamente dalla c.d. bozza Amato, sottoscritta dai segretari dei partiti dell'Unione.

¹¹ Si muove su una linea analoga a quella qui delineata il disegno di legge n. 3068, presentato al Senato il 28 luglio 2004, da un arco di firmatari dell'area di centrosinistra particolarmente vasto e significativo per articolazione politica e territoriale (Bassanini, Mancino, Morando, Treu, Amato, Villone, Vitali, Battisti, Giaretta, Passigli)

moto un “federalismo per abbandono” si potrebbero introdurre, come *extrema ratio*, nuove vie di ricorso alla Corte costituzionale, da parte di una minoranza parlamentare sufficientemente consistente, a seguito della violazione di alcuni specifici parametri relativi alla garanzia dei livelli essenziali dei diritti.

La riforma dell'intero Titolo V della Costituzione è un fatto che di per sé merita un'approfondita riflessione, in quanto rinnova in maniera significativa la parte della Carta costituzionale dedicata ai rapporti fra centro e periferia. In tal senso, il nuovo assetto ha senza dubbio determinato una riconfigurazione dell'apparato ordinamentale della Repubblica, riconoscendo una maggiore autonomia alle Regioni e agli Enti locali e ridefinendo il profilo riguardante la potestà regolamentare¹² e statutaria, finanziaria e amministrativa degli stessi.

Sono stati sostanzialmente aperti nuovi spazi nei riguardi della Regione, formalizzando la pari dignità costituzionale di tutti gli enti territoriali e trasformandoli da semplici forme di ripartizione amministrativa del territorio statale in soggetti istituzionali con funzioni piene e titolari degli interessi delle comunità che rappresentano. Lo Stato, al contrario, si è spogliato di tali incombenze e ha decentrato un ampio numero di funzioni ed attività agli enti territoriali.

Per quanto riguarda il potere normativo, il nuovo art. 117 Cost. ha prodotto significative conseguenze in ordine al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: la potestà legislativa dello Stato è limitata alle materie di cui all'art. 117, comma 2, nonché alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, oltre ad altre materie contemplate in altre norme della Costituzione. Secondo il nuovo assetto, Stato e Regioni possono vantare a titolo proprio, ciascuno per la propria parte, la competenza legislativa.

Innanzitutto, va considerata e analizzata, per sommi capi, una ricognizione delle modifiche del Titolo V della Costituzione, esaminando le competenze regionali nell'art. 117 Cost., a confronto con il vecchio regime costituzionale. È senza dubbio necessario riflettere sulle materie lavoristiche rispetto alla inesistenza o meno di una potestà legislativa regionale, e delle competenze regionali con particolare riguardo ai limiti che incontra la legislazione esclusiva dello Stato.

Inoltre, va considerato e discusso come la distinzione di competenze fondata sulle espressioni “ordinamento civile” - riguardante il diritto del lavoro negli aspetti relativi ai rapporti individuali e collettivi di lavoro - e “tutela e sicurezza del lavoro” - intesa come l'attività regionale di gestione pubblica del mercato del lavoro – sia certamente da condividere, ma non sia sufficiente (Carinci, 2002).

A ben vedere, chi traccia questa distinzione è perfettamente consapevole della connessione tra i due principi, tanto da aggiungere che possono esservi rapporti come, ad esempio, il contratto di formazione e lavoro e l'apprendistato, che finiscono per coinvolgere “verticalmente” sia la competenza esclusiva dello Stato che la competenza concorrente o esclusiva (è il caso della formazione professionale) della Regione (Carinci, 2002).

Ad esempio, ci si chiede, potrebbe la Regione dettare regole in via del tutto autonoma – dato che ora possiede competenza esclusiva nella materia della formazione – in ordine alla attività formativa che deve essere svolta nell'ambito del contratto di formazione e lavoro o nell'ambito del contratto di apprendistato? Le risposte fino ad oggi non appaiono completamente soddisfacenti. Non sembra, a parere di alcuni, che le aree rientranti nella competenza esclusiva dello Stato (“ordinamento civile” e “previdenza sociale”) siano riducibili sulla base di un criterio funzionalistico, in base al quale sarebbe scontata la competenza della Regione in ordine a tutto ciò che sia connesso alla gestione del mercato del lavoro: non è infrequente, ad esempio, l'affermazione che in questa competenza rientrino gli ammortizzatori sociali e la gestione dei licenziamenti collettivi.

Potrebbe, inoltre, dubitarsi della legittimità di una normativa statale che, attraverso la disciplina di determinati rapporti di lavoro, pretenda di governare direttamente ed in via esaustiva, senza lasciare alcun margine di intervento alla Regione.

La materia, laddove è stata inquadrata nella cornice del diritto civile e sottoposta al relativo regime, è da comprendere nell'ordinamento civile e, dunque, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Secondo Zoppoli¹³, fin quando il legislatore statale riconduce il lavoro pubblico nell'ambito dell'ordinamento civile, la competenza legislativa spetta allo Stato; se, invece, lo lascia nell'ordinamento e nell'organizzazione amministrativa, la competenza legislativa non può che essere regionale o statale a seconda dell'area “amministrativamente considerata”.

¹² Che spetta in generale alle Regioni, tranne che nelle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, salvo che questo ultimo non voglia delegarla. Alle Regioni spetta dunque la potestà regolamentare per le materie di competenza esclusiva e per le materie di legislazione concorrente. Gli altri Enti locali hanno invece potestà regolamentare limitatamente alla disciplina della loro organizzazione e del modo di svolgimento delle loro funzioni.

¹³ in Lavoro nelle pubbliche amministrazioni – 1/2002;

Aggiunge, inoltre, che “in quanto lasciati in regime di diritto pubblico o strettamente intrecciati con aspetti di ordinamento ed organizzazione amministrativa, vanno ricondotti alla potestà esclusiva regionale, molti profili ora disciplinati dal decreto legislativo n. 165 del 2001”. *D'Auria*, ritiene che l'espressione ordinamento civile si riferisce “alla disciplina dei rapporti fra privati” e, considerando che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, la disciplina privatistica del lavoro pubblico sarebbe esclusivamente riconosciuta alla competenza legislativa statale.

Tuttavia, questo non varrebbe per gli istituti mantenuti in regime pubblicistico, o assoggettati ad un “diritto misto” pubblico e privato insieme, da ritenersi estranei all'ordinamento civile, e riguardanti, piuttosto, l'organizzazione amministrativa, inclusa la disciplina del personale.

Nel testo originario dell'art. 117 cost. il criterio fondamentale per la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni era il criterio delle materie, secondo la versione enumerativa delle materie affidate alla competenza regionale: la Regione aveva competenze enumerate e tassative indicate in appositi elenchi fissati in disposizioni costituzionali, mentre lo Stato aveva competenza generale e residuale, secondo cui tutto ciò che non è espressamente attribuito alle Regioni resta nella competenza statale. Nel nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni disposto dalla legge costituzionale ha suscitato immediatamente grande interesse e innumerevoli critiche e perplessità il coordinamento tra la potestà normativa statale e quella regionale in materia lavoristica. *Pallini*¹⁴ ha osservato come il precetto costituzionale superi totalmente l'assetto precedente, prevedendosi una forma di legislazione esclusiva in capo allo Stato, una forma di legislazione concorrente tra Stato e Regione e, infine, una forma di legislazione residuale in capo alla Regione. Nel testo originario le Regioni erano prive di qualsiasi competenza legislativa esclusiva in materia di lavoro: era loro riconosciuta la potestà legislativa concorrente in materia di orientamento e formazione professionale e la potestà legislativa delegata in materia di collocamento e politiche attive del lavoro (art. 117, comma 2). In merito, l'Autore esprime due possibili interpretazioni come soluzione alla questione:

- una minimalista – per cui la potestà delle Regioni sarebbe limitata alla disciplina pubblicistica e amministrativa della tutela e sicurezza del lavoro;
- una volta alla possibilità, ravvisata nella potestà legislativa in materia di tutela e sicurezza del lavoro, di derogare alla competenza esclusiva delle Regioni la materia dei rapporti di lavoro di diritto civile attribuita al legislatore nazionale.

La legge regionale rappresenterebbe così lo strumento per legiferare sia in merito ad aspetti pubblicistici e amministrativi, sia in ambito civilistico del rapporto di lavoro. In proposito, è rilevante l'orientamento della Corte Costituzionale laddove ha riconosciuto una limitata competenza nei rapporti interprivati in materia di competenza esclusiva. La disciplina regionale dei rapporti interprivati, secondo l'orientamento originario del giudice costituzionale, è ammissibile nel caso in cui si rispetti il limite territoriale di applicabilità all'interno della Regione, o qualora l'intervento normativo regionale abbia carattere di eccezionalità delle situazioni locali e che, allo stesso tempo, risponda al soddisfacimento degli interessi pubblici. Sostanzialmente, le Regioni vanno ora considerate assai meno “dipendenti” dallo Stato, anche se, naturalmente, vi sono ragioni supreme di unità nazionale che non possono non continuare a sussistere.

Al secondo comma dell'art. 117, Cost., per quel che riguarda materie quali, ad esempio, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e la tutela dell'ambiente, si attribuisce allo Stato una competenza “trasversale”, facendo sorgere non pochi problemi interpretativi. La legislazione Bassanini, in questo senso, ha realizzato il massimo decentramento amministrativo e la massima valorizzazione delle prerogative delle Regioni a “Costituzione invariata”. Il d.lgs. n. 469 del 23 dicembre 1997¹⁵, insieme ai restanti decreti legislativi Bassanini, conferisce le funzioni amministrative dello Stato alle Regioni nei temi di spettanza regionale, come, ad esempio, la materia della formazione professionale e la delega alle Regioni di funzioni di titolarità statale che lo Stato ritiene di affidare alle Regioni.

Nell'assetto costituzionale precedente alla riforma del Titolo V, alle Regioni non era riservata alcuna competenza legislativa in materia di lavoro. Esse erano dotate solamente di potestà legislativa concorrente in materia di orientamento e formazione professionale e di potestà legislativa delegata ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost. in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro. Con il nuovo art. 117, comma 3, Cost., viene assegnata alle Regioni la potestà concorrente in materia di *tutela e sicurezza del lavoro, professioni, previdenza complementare ed integrativa*. Essenzialmente rimarrebbero allo Stato, nell'ambito delle materie lavoristiche, materie

¹⁴ “La modifica del Titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?” in Riv. giur. Lav., 2002;

¹⁵ Il quale conferisce alle Regioni e agli Enti locali funzioni e compiti in materia di lavoro, a norma dell'art. 1, legge n. 59/1997.

quali la previdenza sociale e le prestazioni minime riguardanti i diritti sociali, mentre la tutela e sicurezza del lavoro e la previdenza integrativa sarebbero materia di legislazione concorrente, lasciando tutto il resto alla competenza esclusiva delle Regioni.

M. Biagi¹⁶, in tal senso, non ha molti dubbi nell'affermare che "la potestà legislativa concorrente delle Regioni non può riguardare solamente il mercato del lavoro, in una logica di semplice conferma del decentramento amministrativo", e che si può riconoscere che "si tratta oggi di funzioni di intervento sul mercato del lavoro delle quali le Regioni sono oramai diventate titolari, almeno in concorrenza con lo Stato, il quale non potrebbe invertire tale processo devolutivo con interventi di legislazione ordinaria". Così anche Barbera, quando sostiene che "se il diritto del lavoro tende a trasformarsi da diritto che regola il rapporto di lavoro a diritto che allarga i propri ambiti di riferimento al mercato del lavoro, sempre di più con esso avrà a che fare con l'orizzonte regionale entro cui si colloca la regolarizzazione del mercato del lavoro, ivi compresa l'istruzione e formazione professionale, divenuta competenza esclusiva delle Regioni stesse".

A ragione di tale oggettiva ambiguità della collocazione del lavoro, nella distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è molto incerto non solo che quel diritto rientri ancora tra le materie affidate alla legislazione statale, ma anche che rientri tra quelle attribuite alla legislazione concorrente. Il diritto del lavoro potrebbe essere ricompreso trasversalmente tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato se riconducibile all'espressione "ordinamento civile", vale a dire il diritto civile; o se ricompreso nella "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", da garantirsi su tutto il territorio nazionale.

Se, infine, fosse riconducibile all'espressione "tutela e sicurezza del lavoro" o a quella di "professioni", "istruzione", "previdenza complementare e integrativa" potrebbe rientrare nella legislazione concorrente, o riconducibili alla competenza residuale delle regioni come recita il comma 4 "istruzione e formazione professionale".

Se non fosse accettabile né l'una né l'altra delle ipotesi descritte, la materia del diritto del lavoro dovrebbe essere riservata, come riporta l'art. 117, comma 4, alla potestà legislativa delle Regioni.

2.2 Le sinergie nello spettacolo

Le modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione ed, in particolare, all'articolo 117 dalla L. cost. n. 3 del 2001 impongono un adeguamento e un rinnovamento della disciplina regionale dello "spettacolo", riconducibile, oggi, alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni. Sebbene, infatti, a seguito della suddetta riforma siano emersi diversi dubbi interpretativi in merito alla titolarità della potestà legislativa in materia di "spettacolo", non essendo questa espressamente annoverata né tra le materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117¹⁷, comma 2), né tra quelle di competenza concorrente (art. 117, comma 3), le

¹⁶ *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *Dir.Rel.Ind.*, num. 2/XII, 2002;

¹⁷ Art. 117 : La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

-
- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
 - b) immigrazione;
 - c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
 - d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
 - e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
 - f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
 - g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
 - h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
 - i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
 - l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
 - m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
 - n) norme generali sull'istruzione;
 - o) previdenza sociale;
 - p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
 - q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
 - r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
 - s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie

diverse interpretazioni, a suo tempo avanzate, hanno trovato soluzione nelle recenti pronunce della Corte Costituzionale. In particolare, con le sentenze n. 255/04¹⁸ e 285/05, il giudice delle leggi ha

funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

¹⁸ Sentenze nn. 255 e 256 del 2004 (Contributi alle attività dello spettacolo)

Oggetto di scrutinio da parte della Corte Costituzionale, nella prima delle due sentenze annota, è l'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, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82 che, 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 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". La Regione Toscana ha impugnato tale disposizione per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, rivendicando la titolarità della competenza legislativa nella materia "spettacolo". Per la ricorrente i primi due parametri, in particolare, risulterebbero violati in quanto il legislatore statale sarebbe intervenuto in una materia – quella dello "spettacolo" appunto – che, non essendo enumerate tra le materie oggetto di legislazione esclusiva dello Stato, né fra quelle oggetto di legislazione concorrente, di cui rispettivamente al secondo e al terzo comma dell'art. 117 Cost., è da considerare affidata alla potestà legislativa residuale delle regioni, secondo quanto stabilito dal quarto comma dello stesso articolo. Spetterebbe alle regioni, conseguentemente, 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. La tesi esposta troverebbe fondamento, secondo la regione, nel decreto legislativo n. 112 del 1998 che ha dettato specifiche disposizioni in un apposito capo (il VI) intitolato allo "spettacolo" separato da quello (il V) dedicato ai "beni e attività culturali". La disciplina separata dimostrerebbe l'impossibilità di ricondurre ora lo "spettacolo" nella materia di competenza concorrente della "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Ma la violazione del riparto costituzionale delle competenze si avrebbe anche nel caso in cui si riconducesse la disciplina in esame nella suddetta materia concorrente. In base ad un corretto riparto delle competenze, infatti, allo Stato spetterebbe di determinare esclusivamente i principi fondamentali per orientare la disciplina di dettaglio affidata alla competenza regionale. La norma censurata, invece, non può considerarsi "di principio" e, rinviando per la sua attuazione a decreti, consente allo Stato l'esercizio di un potere regolamentare in materie diverse da quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva statale violando, per questo, anche il sesto comma dell'art. 117 Cost. Per la ricorrente, infatti, nonostante la denominazione usata dal legislatore statale ("decreti ... non aventi natura regolamentare") tali atti sarebbero comunque destinati a contenere norme generali ed astratte e, pertanto, costituirebbero illegittimo esercizio della potestà regolamentare da parte dello Stato. Nel respingere le censure, la Corte provvede ad individuare l'ambito nel quale interviene la disciplina oggetto di esame e, come già enunciato in altre occasioni (ad esempio sentenze n. 303 e 370 del 2003) ricorda che la mancata inclusione di una materia nelle elencazioni dei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., non implica per ciò solo ed automaticamente che la stessa sia oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni. Il terzo comma dell'art. 117 Cost., attribuisce alla potestà concorrente di Stato e regioni la materia concernente la "promozione e organizzazione di attività culturali" che, per i giudici, nell'ambito delle più ampie attività culturali, ricomprende anche le azioni di sostegno degli spettacoli. La riconduzione del sostegno finanziario degli spettacoli ad una materia di competenza concorrente non determina, però, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento, la sopravvenuta incostituzionalità ed automatica caducazione della legislazione statale vigente in materia, anche se innegabilmente caratterizzata da procedure fortemente accentrate. Né le regioni possono provvedere a modificarla. *"In un settore del genere – segnala la Corte – 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 imperniati sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace"* (Considerato in diritto n. 3). La Corte sollecita, pertanto, un intervento del legislatore statale perché riformi le leggi vigenti per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale, avvertendo che il sistema normativo esaminato ha superato il vaglio di costituzionalità in ragione solo di una sua temporanea applicazione, *"mentre appare evidente che (...) non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro"* (Considerato in diritto n. 4). Motivazioni analoghe a quelle illustrate sono alla base dei ricorsi presentati avverso due decreti del Ministro per i beni e le attività culturali recanti i regolamenti volti a fissare criteri e modalità di erogazione e ripartizione delle quote del Fondo unico per lo spettacolo destinate ai settori delle attività musicali e della danza. Trattasi dei decreti del Ministro per i beni e le attività culturali 8 febbraio 2002, n. 47 e 21 maggio 2002, n. 188. La Regione Toscana ne ha chiesto l'annullamento contestando la sussistenza della potestà regolamentare dello Stato nelle materie di competenza concorrente. I due ricorsi, in quanto recanti questioni analoghe, sono stati riuniti e decisi con unica sentenza (la n. 256 del 2004). La Corte si richiama alle precedenti decisioni in cui ha riconosciuto che a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione è venuto meno il potere regolamentare dello Stato nelle materie di legislazione concorrente,

definitivamente chiarito che la materia spettacolo è attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto rientrante tutta nella "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Ne discende che la competenza legislativa dello Stato non può andare oltre la definizione dei "principi fondamentali", essendo affidato alle Regioni il potere di disciplinare "in dettaglio" la materia de qua. Lo spettacolo si è progressivamente affermato come uno dei terreni privilegiati su cui si sono misurati (e continuano a misurarsi) gli effetti, le difficoltà e le incertezze della vasta azione di riforma che, a partire dal 1990, ha interessato il sistema amministrativo e, da ultimo, specie a seguito della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, anche il sistema costituzionale. Sopra ogni altra, è proprio la revisione del Titolo V ad avere introdotto, di recente, i maggiori interrogativi circa la "sorte" di questo settore tanto che, anche agli effetti della riforma costituzionale, lo spettacolo si è da subito confermato tra gli ambiti in relazione ai quali si sono manifestate, in termini particolarmente eloquenti, e si sono andate testando le difficoltà connesse alla sua attuazione. Non a caso, è con riguardo ad esso che le modifiche costituzionali hanno determinato l'adozione di provvedimenti con i quali si è intervenuti sui potenziali effetti della riforma, sino ad incidere su quella ridefinizione qualitativa e quantitativa degli ambiti assegnati alla competenza dello Stato che, nel disegno della legge cost. 3/2001, accompagna, divenendone presupposto, il rafforzamento delle autonomie. Il sorgere dell'interrogativo a chi spettassero le competenze in materia non è questione nuova: essa ha accompagnato le vicende dello spettacolo sin da quando si diede avvio, negli anni Settanta, all'ordinamento regionale. Il principale quesito che, allora, impegnava gli interpreti e le sedi istituzionali concerneva lo stesso "se", e non soltanto il "quanto", della legittimazione regionale e locale ad intervenire nel settore. All'origine di queste incertezze vi era il silenzio serbato dalla Costituzione del 1948, la quale non aveva menzionato lo spettacolo, né ambiti ad esso omogenei, nel novero delle materie assegnate alla competenza legislativa concorrente delle regioni. L'assenza di ogni indicazione in proposito venne pertanto, e da molte parti, assunta come motivo per ritenere che al legislatore regionale mancasse il titolo costituzionale per agire. Conclusione alla quale si opponevano considerazioni di più ampia portata, correlate a quanto enunciato nei principi fondamentali della Costituzione. Il riconoscimento delle autonomie locali, operato nell'art. 5, ed insieme la previsione dell'art. 9, in base al quale alla Repubblica, da intendersi come Stato - ordinamento in tutte le sue articolazioni territoriali, spetta la "promozione della cultura", procurarono le "altre" ragioni "forti" per opporsi ad una concezione della cultura e di ciò che ne costituisce espressione, come lo spettacolo, quale ambito riservato allo Stato centrale. In occasione del "secondo decentramento", disposto con il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, dopo i primi trasferimenti di funzioni amministrative operati con i decreti delegati del 1972, si scelse di aprire alla possibilità di interventi regionali, sia pure nella forma di un generico rinvio, previsto nell'art. 49 del decreto, al ruolo che le autonomie territoriali avrebbero potuto esercitare anche in materia di attività teatrali di prosa, musicali e cinematografiche, una volta approvata la legge di riforma dei relativi settori. In sede legislativa statale, peraltro, nulla avvenne, mentre si assistette all'approvazione di Statuti regionali e all'adozione di numerose iniziative, in ambito locale, per la promozione e per lo sviluppo delle attività culturali. Una situazione che restò immodificata sino a quando, nel 1993, si dispose l'abrogazione, per via referendaria, della legge istitutiva del ministero per il Turismo, lo sport e lo spettacolo, promossa da alcune regioni che giudicavano la presenza dell'apparato ministeriale di ostacolo all'effettivo decentramento di competenze e di funzioni.

A seguito della soppressione del ministero, vennero adottati una serie di provvedimenti d'urgenza per il riordino della disciplina pubblicistica dello spettacolo, successivamente reiterati sino alla conversione che del d.l. 29 marzo 1995, n. 97 venne data con la l. 30 maggio 1995, n. 203. L'art. 2 di questa legge sceglieva di demandare a successivi decreti legislativi - da emanare entro un anno dalla sua entrata in vigore - il trasferimento delle competenze e delle funzioni alle regioni, fissando come principi e criteri direttivi quello che riservava allo Stato "le competenze relative a soggetti, attività, obiettivi e funzioni di interesse nazionale" e quello dell'attribuzione "alle province, ai comuni e agli altri enti locali territoriali delle funzioni di carattere esclusivamente locale", per

ancorché previsto da legge anteriori. Tuttavia ricorda *"che non può tale circostanza determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale - nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. - sono realizzati. In sintesi, non si può privare la società civile e i soggetti che ne sono espressione (enti pubblici e privati, associazioni, circoli culturali, ecc.) dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato"*. Dal momento che i regolamenti impugnati hanno già trovato applicazione realizzando provvedimenti attuativi di erogazione per l'anno 2003 che non potrebbero essere revocati con conseguente ripetizione delle somme erogate, la Corte conclude dichiarando cessata la materia del contendere per mancanza di interesse della regione ricorrente.

rinvia il definitivo riassetto delle competenze all'adozione di leggi-quadro riguardanti il cinema, la musica, la danza, il teatro di prosa e gli spettacoli viaggianti. In tal modo, lo spettacolo veniva indirettamente, ma anche inequivocabilmente, attratto nell'ambito della potestà legislativa concorrente delle regioni. Adeguandosi ai principi che qualificavano questo tipo di competenza, la l. n. 203 del 1995 assumeva come criterio delimitativo, e perciò anche conformativo, del ruolo regionale l'"interesse nazionale", recependo così gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale che di questo, trasformato da limite di merito in limite di legittimità, aveva fatto l'elemento portante e fondante di ogni riassetto delle competenze tra Stato e regioni, sia agli effetti della potestà legislativa che di quella amministrativa. E dell'"interesse nazionale" la legge in questione fornì anche gli indicatori che sarebbero serviti ad identificarne la presenza, stabilendo che dovessero essere riconosciuti come "soggetti di prioritario interesse nazionale" gli enti, associazioni o istituzioni pubbliche o private che svolgano attività di rilevanza nazionale per dimensione, anche finanziaria, tradizione e bacino di utenza, nonché quelli che costituiscono anche di fatto il circuito di distribuzione di manifestazioni nazionali e internazionali", per poi introdurre la "previsione di una verifica triennale ed eventuale modifica" di questo riconoscimento. Per quanto riguardava l'attribuzione delle risorse finanziarie, l'art. 2 della legge stabilì che alla loro ripartizione si sarebbe giunti "sulla base di una intesa fra il governo e la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome", con conseguente, graduale trasferimento di quelle di competenza regionale a favore delle regioni che avessero provveduto "a regolamentare l'esercizio delle funzioni loro assegnate" e ad individuare "idonee risorse finanziarie". In sostanza, le risorse sarebbero andate non solo là dove si collocano le competenze, ma anche là dove queste competenze vengono esercitate¹⁹. Il disegno, in sé, ripeteva dunque i modelli e le soluzioni tipiche del "regionalismo". La novità era rappresentata dalla sua estensione ad una materia che, sino ad allora, e nonostante le indicazioni fornite in occasione del secondo decentramento, disposto con il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, non aveva conosciuto un espresso riconoscimento del ruolo spettante alle autonomie territoriali. Questa novità solo relativa del disegno di riforma non favorì, comunque, la sua attuazione. La delega contenuta nella legge del 1995 non venne esercitata. Di conseguenza, non si adottarono i decreti legislativi per il riparto delle attribuzioni, mentre si assistette alla presentazione di diverse proposte per le leggi-quadro, peraltro anch'esse mai approvate. Con le riforme previste dalla l. 15 marzo 1997, n. 59 con la quale si sono poste le linee di quello che è stato definito il "terzo decentramento", ovvero il "federalismo amministrativo" a Costituzione invariata.

Per effetto del ribaltamento nei criteri di riparto delle funzioni amministrative, introdotto dalla l. 59, lo Stato diventa titolare di competenze "speciali" che si esercitano solo in relazione alle materie ad esso riservate ed elencate nell'art. 1, comma 3 della legge. Al di fuori di tali ambiti, vige il principio del conferimento di tutti i compiti e delle funzioni alle regioni ed agli enti locali. Il carattere residuale e generale delle competenze spettanti alle autonomie spiega perciò come non si sia giudicata necessaria un'elencazione di ciò che veniva decentrato, bensì e soltanto di ciò che doveva intendersi escluso dal decentramento. Per quanto riguarda lo spettacolo, la l. 59/1997, nel suo art. 1, comma 4, alla lett. c, scelse di riservare al centro statale i "compiti di rilievo nazionale" per gli "indirizzi, le funzioni e i programmi", delegando il governo ad individuarli sulla base di un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. L'indicazione era tale da indurre a concludere che tutte le altre funzioni e gli altri compiti si sarebbero dovuti conferire alle autonomie e, proprio per limitare o comunque controllare questi effetti, l'art. 156 del d.lg 112/1998, introdotto nell'ultima fase di approvazione del decreto, elenca quali siano, in materia di spettacolo, i "compiti di rilievo nazionale" riservati allo Stato. Una disposizione, questa dell'art. 156, volta dunque ed essenzialmente a salvaguardare un ruolo dello Stato suscettibile di essere altrimenti compromesso dall'applicazione dei principi che presiedono ai conferimenti, ma scarsamente idonea a delineare quale dovesse essere la misura dell'intervento riservato al centro e di quello spettante alle autonomie²⁰.

A seguito della revisione che del Titolo V, parte seconda, della Costituzione ha operato la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la potestà legislativa viene ripartita tra Stato e regioni secondo criteri

¹⁹ C. Barbatì, *Istituzioni e spettacolo. Pubblico e privato nelle prospettive di riforma*, Padova, 1996

²⁰ C. Barbatì, *Commento all'art. 156*, in *Lo stato autonomista* (a cura di G. Falcon), Mulino, Bologna, 1998, pp. 515 ss.

nuovi, in cui si riflettono le medesime scelte già operate per il livello delle funzioni amministrative dalle leggi Bassanini del 1997-1998.

La riforma del 2001 si muove, in estrema sintesi, lungo le seguenti linee:

- riconoscimento della pari dignità di tutti i soggetti costituzionali che compongono la Repubblica (Stato, Regioni, province, comuni e città metropolitane);
- delimitazione tassativa, attraverso la loro elencazione, delle materie per cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nonché delle materie per le quali vi è competenza concorrente dello Stato (per la determinazione dei principi fondamentali) e delle Regioni (per la determinazione delle disposizioni di diretta regolazione);
- attribuzione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva di carattere residuale e generale (spetta alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente attribuita allo Stato); si è così avuto, rispetto a prima, il cosiddetto rovesciamento della enumerazione delle materie. L'elencazione si riferisce allo Stato, anziché alle Regioni, ovvero si riferisce alle Regioni nei soli casi in cui le loro competenze sono intrecciate con quelle dello Stato, come succede per le materie di competenza concorrente, suddivisa tra i due legislatori statale e regionale. Sottolineo come l'elencazione delle materie legislative abbia un carattere essenziale nell'architettura generale della riforma. Infatti, la distribuzione delle diverse materie tra i vari livelli di competenza legislativa costituisce "il punto di equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia: tra gli interessi unitari ed infrazionabili (il cui soddisfacimento richiede l'intervento del legislatore statale) e le esigenze di differenziazione (che chiamano in causa i legislatori periferici)";
- partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni sulla normativa comunitaria, nelle materie di loro competenza;
- potestà di attuazione ed esecuzione da parte delle Regioni degli accordi internazionali e della normativa comunitaria;
- attribuzione alle Regioni del potere di concludere accordi con Stati ed intese con altri enti territoriali di altri Stati;
- attribuzione della titolarità delle funzioni amministrative, secondo il principio di sussidiarietà (tutte le funzioni spettano ai comuni, tranne che siano diversamente attribuite a livelli superiori di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza);
- attribuzione dell'autonomia impositiva e di spesa a Regioni ed enti locali;
- riconoscimento del potere sostitutivo rispetto a Regioni ed enti locali in capo al Governo a tutela dei beni essenziali per l'ordinamento (mancato rispetto di norme e trattati internazionali, della normativa comunitaria, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica e, in particolare, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali);
- individuazione di una normativa specifica che, in attesa di una compiuta rivisitazione del bicameralismo italiano, consenta la partecipazione diretta delle autonomie alle deliberazioni legislative del Parlamento che più direttamente le riguardano, attraverso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata, di cui faranno parte sia parlamentari nazionali sia rappresentanti di Regioni ed autonomie locali. In particolare, i pareri della Commissione produrranno effetti diretti sui quorum funzionali nel procedimento legislativo in Assemblea.

Il 25 Gennaio 2007 è stato finalmente firmato al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, *il Patto per le attività culturali di spettacolo*²¹ tra il Ministro Francesco Rutelli, il Presidente della

²¹ PATTO PER LE ATTIVITA' CULTURALI DI SPETTACOLO TRA IL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI, LE REGIONI, LE PROVINCE AUTONOME, LE PROVINCE ED I COMUNI

Premesso che:

la Repubblica, nel rispetto degli articoli 9, 33 e 117, comma 3, della Costituzione, concorre alla promozione e alla organizzazione delle attività culturali, con particolare riguardo allo spettacolo in tutte le sue componenti;

la Costituzione prevede la leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;

lo spettacolo costituisce un'attività di interesse pubblico, rappresenta una componente essenziale della cultura e dell'identità del Paese e un fattore di crescita sociale, civile ed economica della collettività;

lo Stato e le Regioni favoriscono la promozione e la diffusione nel territorio nazionale delle diverse forme dello spettacolo, ne sostengono la produzione e la circolazione in Italia e all'estero, valorizzano la tradizione nazionale e locale, garantiscono pari opportunità nell'accesso alla sua fruizione e promuovono la formazione del pubblico;

nel rispetto del principio di sussidiarietà lo Stato, le Regioni, i Comuni, le Province, le Città metropolitane ed i soggetti privati collaborano per lo sviluppo dello spettacolo e operano per garantire la libertà di espressione;

Considerata la necessità di garantire l'adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V della Costituzione, ai sensi della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Ritenuta essenziale, nelle more del processo di adeguamento di cui sopra, la necessità di individuare principi informatori comuni dell'azione di governo dei soggetti istituzionali sottoscrittori del presente patto;

tra il Ministero per i beni e le attività culturali, le Regioni, le Province Autonome, le Province ed i Comuni si conviene quanto segue:

Art. 1 (Finalità)

Il Ministero per i beni e le attività culturali, le Regioni, le Province Autonome, le Province ed i Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, sono tenuti a collaborare al fine di sostenere il processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al dettato della Costituzione in tema di valorizzazione e supporto alle attività culturali di spettacolo.

In questo contesto, i soggetti di cui al comma 1 assumono il metodo della programmazione concertata degli interventi, allo scopo di individuare congiuntamente gli obiettivi e le azioni prioritarie da realizzare in una logica di condivisione delle responsabilità e di utilizzo ottimale delle risorse.

Art. 2 (Obiettivi)

Gli obiettivi che si intendono perseguire con il presente patto sono i seguenti:

La qualificazione del sistema dello spettacolo e la valorizzazione delle identità e delle vocazioni territoriali, attraverso il sostegno economico ed organizzativo di progetti caratterizzati da uno stretto contatto con il territorio;

La diversificazione dell'offerta culturale e la valorizzazione della programmazione legata alla contemporaneità, con particolare riguardo ai giovani e ai nuovi autori prestando attenzione alla sperimentazione dei nuovi linguaggi e alla promozione di nuovi talenti;

La valorizzazione dei progetti in rete, in ambiti territoriali sovracomunali, sovraprovinciali, interregionali;

La promozione di azioni volte all'ampliamento del pubblico e alla diffusione dello spettacolo presso le generazioni più giovani e le fasce di pubblico con minori opportunità di fruizione, anche con riferimento agli interventi pubblici nel Mezzogiorno d'Italia.

L'adozione di strumenti che consentano una razionalizzazione sul piano degli interventi delle risorse statali e territoriali disponibili, al fine di evitarne la frammentazione garantendo una maggiore efficacia della spesa, anche attraverso forme di monitoraggio dell'offerta culturale del territorio e lo scambio reciproco di conoscenze ed informazioni in merito all'offerta culturale ed agli strumenti economici di intervento adottati.

Art. 3 (Accordi programmatici)

Il Ministero per i beni e le attività culturali, le Regioni e le Province Autonome, le Province ed i Comuni sottoscrivono accordi programmatici per le finalità e gli obiettivi di cui agli articoli 1 e 2.

In ciascun accordo verranno definiti gli obiettivi che i soggetti sottoscrittori intendono perseguire, le azioni prioritarie da realizzarsi, i tempi di realizzazione dei progetti, le necessità finanziarie ai fini della loro attuazione e le modalità di compartecipazione alla spesa.

Il Ministero provvede al cofinanziamento degli accordi di cui al comma 1 con le risorse economiche individuate all'articolo 1, comma 1136, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007); gli altri soggetti firmatari degli accordi concorrono al finanziamento con le risorse previste nei rispettivi bilanci.

Conferenza Stato-Regioni Vasco Errani, il Presidente dell'Anci Leonardo Domenici e il Presidente dell'Upi Fabio Melilli. Il patto attua la norma della Finanziaria che prevede lo stanziamento di 20 milioni di euro nei prossimi tre anni per la creazione di un Fondo per l'attuazione di accordi di cofinanziamento tra lo Stato e le autonomie locali, finalizzato a interventi in materia di attività culturali.

Con la sottoscrizione del patto viene definita la "cornice" di lavoro entro la quale individuare finalità e obiettivi comuni nella costruzione di accordi programmatici. "I principi di base sono la co-progettazione e il co-finanziamento – ha spiegato il Sottosegretario Elena Montecchi che ha coordinato il gruppo di lavoro Ministero-Regioni-Autonomie locali – in una prospettiva di collaborazione tra lo Stato e le autonomie locali per garantire un aumento delle offerte culturali e per fornire anche nuove opportunità agli artisti più giovani e ai nuovi talenti". "Il nostro impegno è rivolto – ha aggiunto il Sottosegretario – ad una valorizzazione del protagonismo di Comuni e Province in un quadro generale di concertazione". "La firma del patto è un esempio di come si possano realizzare azioni concrete di governance in settori importanti della vita culturale del Paese, come quello dello spettacolo", ha dichiarato il Presidente della Conferenza delle Regioni, Vasco Errani. "Le Regioni di concerto con gli enti locali intendono partire da questo accordo per garantire la necessaria sinergia con il governo per la promozione dello spettacolo. Un settore quest'ultimo – ha aggiunto Errani – che all'interno delle politiche culturali del Paese, dovrebbe essere, anche sul piano dell'identità culturale, uno strumento di crescita individuale e di coesione sociale e che rappresenta al tempo stesso uno dei riferimenti nello sviluppo sociale ed economico del paese". "Si tratta di un avvenimento importante – dice il Presidente dell'Anci Leonardo Domenici – che segna una svolta nei rapporti tra lo Stato e le autonomie, dopo anni di divisioni e conflittualità, conseguenti a una diversa interpretazione delle disposizioni del nuovo titolo V della Costituzione in materia di spettacolo". Fabio Melilli, Presidente dell'Upi, afferma: "Con il Patto si inaugura un nuovo approccio, basato sul principio della collaborazione e della 'programmazione concertata' tra le varie Istituzioni, che pensiamo sia il più indicato per perseguire il rilancio strategico del settore dello spettacolo".

Innumerevoli si affermano le realtà pronte ad una perfetta sinergia tra Stato centrale e realtà locali, con l'A.T.C.L.²² nel cui sito si legge *"Dopo l'abolizione referendaria del Ministero per il Turismo e lo Spettacolo emerge l'orientamento che gli unici principi in grado di garantire un corretto sviluppo delle attività culturali fossero il "concorso" e la "sussidiarietà" di Stato, regioni, Province e Comuni e oggi della stessa Unione Europea. Ultimamente si è diffuso il convincimento, ripreso in diverse sedi istituzionali, che il "petrolio azzurro", ovvero la sinergia tra turismo e patrimonio paesaggistico e artistico rappresenti la risorsa primaria per un nuovo sviluppo economico del nostro Paese. Se questa è la prospettiva su cui l'Italia si avvia, insieme a una riforma istituzionale tesa a delineare un modello organizzativo e gestionale della macchina pubblica più moderno e vicino alle reali esigenze del cittadino, i temi del federalismo, della*

²² L'Associazione Teatrale fra i Comuni del Lazio (A.T.C.L.) nasce nel 1981 ad opera di un piccolo numero di comuni della Regione Lazio che si sono "associati" allo scopo di garantire nel territorio il teatro e le iniziative ad esso connesse: un'attività per certi versi pionieristica in un'epoca in cui il poco decentramento di spettacolo dal vivo veniva espletato prevalentemente attraverso sporadiche iniziative private ed, in qualche caso, dal Teatro di Roma. Nasce, in poche parole, un circuito di distribuzione teatrale nella Regione Lazio, una struttura progettuale sensibile alle necessità di un'area troppo spesso penalizzata dalla vicinanza della Capitale. L'A.T.C.L. ha avuto, sin dal suo sorgere, tra i suoi scopi primari – per una sorta di "vocazione" alla promozione dello spettacolo dal vivo – quello di diffondere il suo progetto nella maniera più capillare possibile, rivolgendo particolare attenzione non solo alle situazioni dotate di strutture ben attrezzate, ma anche in quei piccoli centri dove le iniziative culturali venivano trascurate. Con il passare degli anni il numero dei comuni associati è notevolmente aumentato: attualmente sono oltre cinquanta. Negli anni si è passati da un'attività basata prevalentemente sull'organizzazione di cartelloni teatrali o di singole iniziative spettacolari ad un piano di più ampio respiro: accanto alle stagioni teatrali in abbonamento è stata avviata un'intensa attività editoriale (compresa la pubblicazione dal 1999 del bimestrale culturale "COLPO DI SCENA", ora diventato on line), corsi di formazione professionale (a livello nazionale ed internazionale), teatro ragazzi e teatro di ricerca, convegni (spesso con l'intervento di partner europei), laboratori tematici e seminari (MEDANIENE-GIOVANI), festival presso siti di grande richiamo turistico. Ricordiamo anche il progetto sui nuovi linguaggi, SENTIERI D'ASCOLTO, i concerti, la danza (RECITARDANZANDO), la musica popolare (VISIONI D'AUTUNNO), la valorizzazione dei siti archeologici attraverso iniziative di spettacolo (IL SENSO DEI LUOGHI), la collaborazione con le residenze regionali e la riapertura di locali da tempo inattivi. La struttura è cresciuta e le collaborazioni sono diventate progressivamente più numerose ed importanti: ai contributi dello Stato e della Regione Lazio si sono aggiunti l'Unione Europea, Facoltà universitarie italiane ed europee, l'Ente Teatrale Italiano, le sinergie con l'Accademia Nazionale di S.Cecilia, il Teatro dell'Opera, gli Istituti di Cultura italiani ed esteri, il Teatro di Roma, l'A.G.I.S.-Lazio.

devolution, della sussidiarietà tra pubblico e privato, della concertazione tra Stato e Regioni e tra queste e gli Enti Locali assumono un aspetto politico fondamentale. Bisogna quindi ripartire dal territorio, tema con cui le attività dello spettacolo dal vivo si sono confrontate per realizzare il decentramento culturale affinché tutti i cittadini possano usufruire di un bene essenziale per l'aggregazione sociale e l'evoluzione civile. L'azione dello Stato dovrà quindi essere necessariamente supportata, in un quadro di unitarietà di intenti, da una politica di decentramento in grado di promuovere e incentivare le attività di spettacolo; coordinare e sovrintendere l'azione degli Enti Locali; cogliere le dinamiche del "sistema" spettacolo; censire i luoghi e le attività; promuovere indagini; analizzare i problemi dei territori; individuare aree di interesse storico, architettonico e paesaggistico destinate a ospitare eventi culturali; fissare i requisiti essenziali per la formazione e l'aggiornamento degli operatori dello spettacolo; verificare la rispondenza tra l'utilizzo delle risorse e le finalità perseguite. In tale ottica, la creazione di osservatori regionali per lo spettacolo, composti da tecnici e operatori con esperienza, potrà costituire un valido ausilio per l'azione delle Regioni.

Svariate anche le proposte pluriennali degli enti regionali e provinciali che promuovono arte nelle loro realtà, come ad esempio la Regione Marche, esempio negli ultimi anni di ottima iniziativa e di spirito propositivo. Nel piano per la valorizzazione del territorio marchigiano si legge: "La Regione Marche, tra il 1982 e il 2006, ha recuperato e valorizzato una parte cospicua del patrimonio teatrale regionale. Per quanto riguarda lo spettacolo dal vivo, i 72 teatri storici, ai quali si aggiungono i circa 50 teatri moderni, cinema-teatri e sale attrezzate, nonché le oltre 850 aree o spazi censiti destinati ad attività teatrali e musicali, sono in larga parte aperti o potenzialmente fruibili e costituiscono un patrimonio che attende ancora un pieno sfruttamento a vantaggio della collettività marchigiana. La regione ospita un numero elevato di soggetti qualificati. Nel settore dello spettacolo dal vivo, oltre alle 11 istituzioni più note e riconosciute dallo Stato (attraverso il FUS), esistono ormai numerosissimi soggetti, dalla prosa alla danza, dal teatro ragazzi al cinema, che nonostante le difficoltà, anche finanziarie, chiedono un ambiente più aperto, più creativo, dinamico, capace di dare spazio anche ai giovani. Il gruppo di lavoro ha ribadito questo aspetto come punto di partenza perché i principi che avevano informato le politiche regionali già alla fine degli anni '80 sono ancora oggi validi, sebbene abbiano trovato parziale attuazione e non sempre sotto il principio della massima efficienza ed efficacia.

2. Si ribadisce l'importanza, del teatro nei suoi risvolti sociali, di tipo diretto ed indiretto. Il settore teatrale affina e approfondisce i diritti di cittadinanza, conserva la memoria e la trasmette alle future generazioni, enfatizza il legame tra cultura e scuola/formazione, rafforza le capacità di analisi e di critica degli individui preparandoli al meglio in un mondo sempre più segnato dal rischio e dall'incertezza, sia sul piano sociale, sia su quello economico. Molti interventi hanno voluto accomunare il teatro ad altre attività e servizi pubblici universali, come la sanità, la scuola, l'assistenza sociale.

Il teatro, insieme agli altri settori culturali, costituisce una risorsa in grado di creare sviluppo, reddito ed occupazione.

3. Il gruppo di lavoro ha più volte ricordato il Piano regionale dei beni e delle attività culturali del 1999, ove si delineava un programma di interventi denominato "Marche, Regioni dei teatri". Tale richiamo è necessario perché già allora si definivano con chiarezza le funzioni di "sistema", che erano quelle di condivisione dei servizi, di massimizzazione della fruibilità degli spazi dello spettacolo, di garantire l'uso protratto nel tempo dell'infrastruttura teatrale, anche nei centri minori. Si trattava di mettere in comune i servizi, il personale, le tecnologie allo scopo di raggiungere economie di scala, in una logica di ottimizzazione gestionale.

Quel piano individuava nella logica associativa, il motore politico ed istituzionale del sistema teatrale. Mentre i principi generali di quel piano non sono messi oggi in discussione né dagli operatori pubblici, né dalle imprese dello spettacolo, il funzionamento di quella collaborazione, soprattutto a livello interistituzionale, è stato parziale ed insufficiente. Oggi che il settore culturale vive una crisi finanziaria, che a sua volta segnala una perdita di legittimità a livello nazionale, i difetti derivanti da una eccessiva autonomia degli enti locali (il campanile, il gonfalone ed altre

analoghe metafore), rendono ancora più marcato il problema della sostenibilità e la stessa sopravvivenza del settore.

4. Nel campo della prosa e della danza, il sistema teatrale dello spettacolo dal vivo marchigiano, vede nell'esperienza dell'AMAT, e di altre reti minori, un punto di forza. Quello dell'AMAT è un modello leggero, agile, che ha saputo garantire su una vasta platea di teatri (e quindi di Comuni), un'attività assai apprezzata sia dal pubblico marchigiano, sia del pubblico nazionale ed internazionale. Tale esperienza, però, non è sufficiente per fare delle Marche un sistema teatrale. Rimane aperta la grande questione della *produzione*: una regione con un'anima giovane e vitale deve investire nei contenuti, dare sostegno e continuità alla creatività dei soggetti che producono spettacolo. In questo contesto, è necessario mettere a sistema il Teatro Stabile delle Marche, attraverso una maggiore collaborazione tra lo Stabile e le altre istituzioni riconosciute dal Ministero, la creazione di un nuovo e più intenso rapporto con il territorio; la promozione di attività teatrali da parte di compagnie di giovani, cercando di far crescere la loro professionalità.

Infine, Oltre al tema della produzione, rimane aperta, ancora, la ricerca della messa in comune di alcuni servizi ed attività di rete, che potrebbero ottimizzare e razionalizzare ulteriormente le spese degli enti locali.

5. Il tema della carenza dei finanziamenti è ovviamente di vitale importanza per la sopravvivenza del settore. Gli interventi da parte di tutti i componenti il gruppo di lavoro non hanno anteposto il tema delle risorse a quello dell'assetto: i ruoli, la *governance*, i processi attuativi. Questo atteggiamento, che non era scontato da parte di soggetti che spesso si dibattono in una difficile situazione economica, è anche dovuto alle considerazioni dell'Assessore Minardi, che ha dichiarato che, nell'attuale livello quantitativo del contributo pubblico rivolto allo spettacolo, gli enti locali contribuiscono già moltissimo alla sostenibilità del sistema, mentre il contributo dello Stato e della Regione rimane insoddisfacente, se paragonati alla situazione presente in altre regioni del Centro e del Nord Italia. L'incremento delle risorse regionali, anche da collocare sul medio periodo, potrebbe dare un ulteriore fondamento al rilancio del settore dello spettacolo dal vivo marchigiano.

6. Il gruppo di lavoro invita la Regione a dare inizio ad una nuova stagione, improntata su una visione pragmatica e realista, per il rilancio e il completamento dell'assetto teatrale in forma di sistema. Si chiede di dare forma ad un nuovo processo che si focalizzi sulla definizione di una *governance* più efficace. In questo quadro, è necessario tenere conto dell'attuale assetto del territorio dove andrà trovato un equilibrio tra realtà sperimentate, già riconosciute dallo Stato e dalla Regione, e quelle non riconosciute, ma già significative, emerse in questi anni in alcuni contesti territoriali.

Per una buona *governance* è bene rafforzare le capacità dei principali attori del sistema culturale, anche sul piano della formazione. In particolare, si dovrà rafforzare sia la capacità di mediazione territoriale da parte delle Province e delle Comunità montane, sia la capacità decisionale (se non organizzativa) dei Comuni. Questa catena di ruoli, competenze e funzioni ha dimostrato di non funzionare sempre al meglio e dovrebbe diventare oggetto di specifico approfondimento, per i quali sarà necessario procedere a definire i luoghi di incontro, il timing, i ruoli.

7. Il gruppo di lavoro segnala che esistono ancora delle azioni di sistema che potrebbero dare un grande giovamento alla sostenibilità finanziaria del settore, anche a risorse date. Il rafforzamento dell'assetto dovrebbe riguardare:

- i. la messa in comune dei servizi teatrali non di spettacolo: biglietterie, maschere, pulizie, sorveglianza, ecc. potrebbero essere condivisi e forniti in forma integrata;
- ii. la creazione di card ed abbonamenti, che possano offrire spettacoli appartenenti a generi diversi, promuovendo anche la mobilità degli spettatori (che combinata con la circuitazione dello spettacolo, ha lo scopo di massimizzare il numero di posti venduti);

- iii. la formazione professionale a livello di sistema, sulla falsariga di quanto l'AMAT già sperimenta con i giovani artisti, al fine di concentrare le risorse su progetti formativi realmente utili;

7. Il gruppo di lavoro ha messo in rilievo alcuni temi ed alcune criticità di grande importanza:

- a. È necessario creare le condizioni per rafforzare una politica per il settore teatrale focalizzata sull'accesso più intenso da parte dei giovani, sia come pubblico in quanto tale, sia come esperienza artistica professionale o amatoriale. Tale aspetto diventa spesso anche più importante per la vitalità e l'uso degli spazi teatrali nei centri minori;
- b. nella programmazione delle attività di spettacolo dal vivo a livello locale è di grande importanza non far prevalere una logica settoriale e di genere. L'allargamento del pubblico si gioca anche sulla capacità di offrire prodotti differenziati: la divisione funzionale tra musica, prosa e danza per quanto funzionale a livello di organizzazione di offerta, perde valore agli occhi della fruizione;
- c. nella programmazione delle attività di spettacolo è necessario fare anche i conti con il pubblico, con i suoi gusti ed interessi. La ricostruzione della legittimità al finanziamento dei beni e le attività culturali si rinnova se si è capaci di allargare il pubblico a quello potenziale, quel 60% di cittadini refrattario ad ogni stimolo culturale diverso dalla televisione;
- d. si auspica una maggiore capacità di creare sinergie tra settore teatrale e quello turistico. E' necessario, specie nelle aree ove è presente un mercato turistico maturo (balneare), tarare il prodotto artistico anche rispetto alle propensioni culturali dei turisti

2.3 Potestà legislativa tra Stato e Regione

In base all'art. 117 Cost., nella sua nuova formulazione, lo Stato diventa titolare di una potestà legislativa che può definirsi "speciale", in quanto lo legittima a disciplinare, in via esclusiva, con proprie leggi, solo le materie (ed i rapporti) elencati nel comma 2. Per il resto, la potestà legislativa è delle regioni che si trovano perciò a disporre di quella competenza, tecnicamente qualificabile come generale, in precedenza spettante allo Stato. L'intervento consentito alla legge regionale è peraltro di diversa estensione, a seconda delle materie che ne sono oggetto. Per alcune di esse, elencate nel comma 3, la regione è titolare di una potestà legislativa di tipo solo concorrente, a fronte della quale è riservata allo Stato la fissazione, con proprie leggi, dei principi fondamentali della disciplina. Per le altre materie, innominate, escluse da questo elenco, alla regione spetta una potestà legislativa che, non essendo soggetta a limiti propri, può considerarsi esclusiva o, secondo la dizione preferita dagli interpreti, residuale. Il "ribaltamento" nei criteri di attribuzione delle competenze comporta dunque che sia la potestà legislativa dello Stato ad essere circoscritta, tanto che anche le materie operano ormai come limite nei confronti dello Stato e non più del legislatore regionale. Di conseguenza, quando non intervengano indicazioni sulla "sorte", ovvero sulla collocazione di determinate materie, per esse si deve desumerne l'appartenenza alla competenza legislativa regionale residuale. Se questo è il contesto, si comprendono gli interrogativi generati dalla circostanza che lo spettacolo non venga incluso né fra le materie riservate allo Stato, né fra quelle assegnate alla competenza legislativa concorrente. Anzi, a questo proposito, si può dire che lo spettacolo si sia trovato ad offrire una propria "occasione" per appalesare ancora una volta le difficoltà generate da ogni pretesa legislativa di affidare la definizione di assetti complessi alla tecnica delle "elencazioni" che, di per sé, apre vertenze interpretative in merito al significato da assegnare ai termini che compongono un elenco del quale si presume la natura tassativa.

Attenendosi al solo elemento testuale, l'omessa menzione dello spettacolo può infatti acquisire significati differenti a seconda dei confini che si assegnino alle materie enumerate, in quanto è da ciò che possono trarsi elementi per comprendere "che cosa", non rientrandovi, appartenga all'ambito delle competenze legislative regionali residuali. Non a caso, agli effetti della collocazione da dare allo spettacolo, nel dibattito che si è aperto all'indomani della riforma, è apparsa decisiva l'identificazione dei contenuti da assegnare alla materia che esprime la più elevata omogeneità rispetto ad esso: quella delle "attività culturali", soggetta alla competenza legislativa concorrente delle regioni. La questione, in sostanza, si è tradotta nel chiedersi se lo spettacolo

possa o meno, anche ai sensi delle norme costituzionali sulla competenza, essere considerato espressione delle attività culturali o se, invece, possieda un'identità giuridico normativa propria, atta a farne qualche cosa di diverso.

In realtà, la questione di fondo con la quale ci si dovrebbe (o, come suggerisce di dire lo "stato attuale delle cose", ci si sarebbe dovuti) confrontare è quella del *quanto sul serio*²³, per riprendere una fortunata espressione utilizzata dalla dottrina ben prima che si approdasse all'odierno riassetto delle competenze tra i livelli di governo, si intenda prendere la revisione costituzionale del Titolo V ed i principi ai quali essa si ispira. Se questa è la prospettiva nella quale ci si pone, è allora evidente che ciò di cui si dovrebbe discutere è il *quantum* della competenza statale, non della competenza regionale. Il principio sotteso dai nuovi criteri di riparto della potestà legislativa, quello che autorizza, sia pure in via convenzionale, a rintracciare nell'ordinamento elementi di "federalismo", è lo spostamento della competenza legislativa generale in capo alle autonomie territoriali costituzionalmente legittimate ad esercitarla, le regioni, appunto, e non già quello di una semplice ridefinizione, sia pure nel senso dell'ampliamento, dei confini delle loro competenze. Pertanto, ritenere che lo "spettacolo", nelle sue diverse forme, possa collocarsi nell'ambito delle "attività culturali" (e a maggior ragione questo vale per l'ipotesi, pure indagata in sede teorica, ma di ancor più incerto fondamento anche lessicale-concettuale, in cui lo si volesse far rientrare nell'ambito dei beni culturali) significa accogliere un'interpretazione estensiva di quest'ultima materia che si risolve in una interpretazione estensiva delle competenze statali.

Se, invece, gli ambiti dello Stato sono o comunque si devono intendere come "speciali", qualsiasi questione investa il *quantum* sia ad esso mantenuto dovrebbe essere risolta secondo criteri restrittivi, in cui si riflettano *ratio* e disegno della riforma, sino a collocare lo spettacolo nel novero delle competenze residuali delle regioni. Un esito, quest'ultimo, senza dubbio "forte" per una materia che ha tardato ad essere compresa fra quelle oggetto di una potestà legislativa anche solo concorrente delle regioni. E proprio il "peso" di questo esito, reso ancora più significativo dalla circostanza che lo spostamento delle competenze in capo alle regioni sia destinato ad incidere anche sulla gestione dei finanziamenti, tradizionalmente accentrata e leva effettiva di ogni politica in materia di spettacolo, spiega perché si siano cercate soluzioni interpretative differenti. La questione, peraltro, sarebbe rimasta sul piano delle differenti e contrapposte letture che hanno sin qui accompagnato anche l'identificazione di "altre" materie innominate, se le indicazioni costituzionali non avessero prodotto un ulteriore effetto capace di incidere, in via immediata, sulla sorte dello spettacolo o quantomeno di alcune sue espressioni. I nuovi criteri di riparto della potestà legislativa fra Stato e regioni si traducono, infatti, in un differente riparto anche della potestà regolamentare. In base a quanto dispone l'art. 117, comma 6, il centro statale non è legittimato ad adottare propri regolamenti nei settori assegnati alla competenza legislativa concorrente e/o esclusiva delle regioni. La necessità di superare questa situazione, per effetto della quale il governo si sarebbe trovato privo della legittimazione ad adottare i regolamenti necessari all'erogazione dei contributi in favore delle attività di spettacolo, ha condotto ad approvare il d.l. 18 febbraio 2003, n. 24, "*Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività di spettacolo*", convertito, con modificazioni, nella l. 17 aprile 2003, n. 82. Al di là della sua ampia intitolazione, l'oggetto ed insieme la causa di questa misura d'urgenza è stata la necessità di procedere all'erogazione dei contributi Fus a favore delle attività teatrali. Con il decreto legge del febbraio 2003, l'esecutivo *by-passa* il "blocco costituzionale all'intervento regolamentare del centro, disponendo che "i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività di spettacolo, previsti dalla legge 30 aprile 1985, n. 163, e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per le spettacoli sono stabiliti annualmente con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali *non aventi natura regolamentare*" e prevedendo contestualmente l'abrogazione del d.m. 4 novembre 1999, n. 470, con cui era stato approvato il regolamento per l'assegnazione dei contributi in favore delle attività teatrali di prosa.

L'assenza di una legge che fissasse i principi ed i criteri dell'azione di promozione pubblica a favore delle attività teatrali di prosa ha fatto sì che, sino all'adozione del d.m. 470/1999, il sostegno ed il finanziamento pubblico nei loro confronti venisse disposto sulla base di mere leggi di spesa, ma soprattutto attraverso lo strumento delle circolari, annualmente adottate dal ministero e, a seguito della sua soppressione, dalla Presidenza del consiglio dei ministri. Circolari che, elencando in modo dettagliato le condizioni, ossia i requisiti soggettivi e oggettivi necessari per

²³ L. Mariucci, R. Bin, M. Cammelli, A. Di Pietro; G. Falcon, Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia, Bologna, Il Mulino, 1996

poter accedere ai finanziamenti statali, hanno assolto anche ad una funzione regolatrice, con ciò assumendo quella valenza sostanzialmente normativa che avrebbe dovuto suggerire l'adozione di atti anche formalmente tali. Solo nel 1999, con l'approvazione del decreto ministeriale 470, e sulla base di quanto disposto con l'art. 8, comma 1, del d.lg. 21 dicembre 1998, n. 492 si supera il sistema di finanziamento basato sulle circolari annuali e si estende anche alle attività teatrali di prosa il principio della triennialità dei finanziamenti, oltre ad affidare ad uno strumento di natura regolamentare la fissazione dei criteri e delle modalità per la loro erogazione. L'abrogazione di questo provvedimento ha condotto, sulla base della legittimazione conferita dal d.l. 24/2003, all'adozione del d.m. 27 febbraio 2003 con il quale, in via dichiaratamente *transitoria*, si fissano i criteri e le modalità di erogazione dei contributi, ripetendo sostanzialmente l'identificazione che dei soggetti, potenziali destinatari dei finanziamenti, aveva effettuato il regolamento del 1999.

La transitorietà dell'intervento viene fatta dipendere dalla "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, delle regioni e delle autonomie locali in materia di spettacolo ed il conseguente trasferimento della quota del Fondo unico per lo spettacolo riservata alle attività teatrali di prosa" (art. 1, d.m. 27 febbraio 2003).

In questo modo, il governo non si limita a rimuovere l'impedimento "formale" al proprio intervento regolamentare, con una tecnica di aggiramento delle indicazioni costituzionali che di per sé merita di essere segnalato in ragione della sua capacità di ridurre gli ambiti che proprio la riforma intende riconoscere all'azione regionale, ma è andato oltre. Rinviando ai principi fondamentali della disciplina che verranno posti dalla legge dello Stato, l'esecutivo dà per presupposta l'attrazione dello spettacolo nel novero delle competenze legislative concorrenti. In questo modo, propone la propria interpretazione dei riferimenti e dei silenzi contenuti nell'art. 117 Cost., peraltro già avallata dal Consiglio di Stato nel parere n. 3608 del 20 dicembre 2002, con il quale la Sezione consultiva per gli atti normativi ha "bloccato" l'intervento regolamentare del governo, operando nell'occasione un atecnico riferimento al "comune sentire" che autorizzerebbe a collocare lo spettacolo nel novero delle attività culturali e, perciò, in quello delle competenze legislative concorrenti.

Per quanto riguarda il settore dello spettacolo, allo Stato viene riconosciuta una potestà legislativa esclusiva per la "promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali (e sportive) di rilevanza nazionale"; alle regioni viene riconosciuta una potestà legislativa esclusiva in materia di "promozione e organizzazione di attività culturali e di spettacolo di rilevanza regionale e locale". Peraltro, la potestà legislativa regionale deve essere esercitata, per questo come per gli altri settori, "nel rispetto dell'interesse nazionale", espressamente elevato a limite di legittimità, e non più solo di merito. In sostanza, si reintroduce, e con una forza che appare maggiore rispetto a quella che gli era conferita dalla Costituzione del 1948, il criterio della "dimensione dell'interesse", assegnando ad esso la capacità di conformare gli ambiti della competenza regionale.

La potestà legislativa delle regioni viene infatti ad essere limitata sia "dall'alto", tramite il richiamo all'interesse nazionale - privo di quei tentativi di identificarne la presenza proposti dalla l. 203/1995 - sia "dal basso", come vuole il riferimento alla dimensione o rilevanza solo "regionale e locale" degli interventi ad essa assegnati. Si è, dunque, in presenza di una competenza legislativa che, benché nominalmente qualificata come "esclusiva", è soggetta a limiti che riportano l'estensione dell'azione regionale agli ambiti ed alla dimensione posseduti nel vigore della Costituzione del 1948, quando non segnano addirittura un "arretramento" rispetto ad essi. Se uno scostamento è ravvisabile, rispetto alle indicazioni del primo Costituente, questo sembra, infatti, nel senso di "limitare" ulteriormente le competenze regionali. Almeno per quanto concerne la cultura e tutto ciò che ne costituisce espressione, il richiamo alla rilevanza "solo regionale e locale" è suscettibile di ridurre il ruolo che l'art. 9 della Costituzione autorizza a riconoscere alle autonomie nel momento in cui eleva la "promozione della cultura", senza ulteriori distinzioni interne - tra l'altro di difficile praticabilità quando siano fondate sulla rilevanza nazionale o invece solo regionale delle sue espressioni - a finalità perseguibile da tutte le articolazioni territoriali della Repubblica. L'intero ambito dei rapporti di diritto privato, attraverso i quali si snodano molte attività e si realizzano le condizioni della loro produzione, è assegnato alla competenza esclusiva della legge statale. Allo stesso modo, sono soggetti alla legislazione statale il regime dei tributi, dei rapporti di lavoro, cui si deve aggiungere la "tutela della concorrenza" - che specie per le attività cinematografiche trova molte ragioni per operare come clausola capace di legittimare

azioni statali - ed inoltre la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", fra le quali ben può farsi rientrare la possibilità di usufruire di queste manifestazioni culturali. Ciò che resterebbe "fuori" dalla disciplina statale, diventando oggetto di "altre" competenze è dunque, ed in via principale, l'azione di promozione pubblica dello spettacolo, "diretta" ed "indiretta", che non sarebbe peraltro impedita allo Stato, dal momento che l'art. 9 della Costituzione non consente di "negare" a qualsiasi articolazione territoriale della Repubblica la "promozione della cultura", ma che solo non sarebbe *necessariamente* assoggettata alle disposizioni delle leggi statali. La scelta espressa con il disegno di legge costituzionale e, a questi effetti, parzialmente anticipata dal decreto legge del febbraio 2003, assume perciò un altro significato: quello di limitare la legittimazione delle regioni a "decidere" o a "co-decidere" in merito alla gestione ed erogazione dei finanziamenti²⁴, se non per la parte e con i vincoli

²⁴ Per un chiaro esempio di nuovo rapporto stato-cultura-spettacolo, chiaro è una parte del programma dell'Unione 2005-2006:

La rinascita culturale come strategia per la crescita
(TRATTO DAL PROGRAMMA DI GOVERNO DELL'UNIONE)

Il nostro Paese possiede un'inestimabile ricchezza culturale, che in una società postindustriale può diventare la fonte primaria di una crescita sociale ed economica diffusa.

La cultura è un fattore fondamentale di coesione e di integrazione sociale. Le attività culturali stimolano l'economia e le attività produttive: il loro indotto aumenta gli scambi, il reddito, l'occupazione.

Un indotto che, per qualità e dimensioni, non è conseguibile con altre attività: la cultura è una fonte unica e irripetibile di sviluppo economico. Tutelare e valorizzare le risorse culturali, armonizzandole con il territorio e con la vita dei cittadini porta benefici evidenti anche all'industria del tempo libero e del turismo. La cultura, al di là del suo valore economico, è quindi un ambito strategico di investimento pubblico ed un ambito produttivo ad alta tecnologia, con un'ampia gamma di professioni specializzate, e che tiene un serrato dialogo con il territorio. Essa va riportata al centro del quadrante del Paese.

La cultura e le istituzioni culturali non hanno perciò bisogno di un governo statico con finanziamenti a pioggia, ma di una governance dinamica che tenga conto del loro ruolo nello sviluppo del Paese.

Il governo di centrodestra, a causa sia di interventi legislativi che della costante riduzione delle risorse pubbliche, ha aggravato tutti i problemi.

Nei 5 anni di legislatura il Ministero per i beni e le attività culturali ha perduto circa il 25% degli stanziamenti complessivi previsti per il 2001 pari a 496 milioni di euro in meno.

Tagli che, di fatto, impediscono di attuare una seria politica pubblica di sviluppo per la cultura e costringono il Ministero a funzioni puramente burocratiche. Lo strumento più proprio per realizzare interventi sistemici è il **distretto culturale**, che tiene insieme tutti i soggetti che possono fare sistema sul territorio marcandone la fisionomia e la crescita: dal museo alla biblioteca, all'impresa artigiana, all'Università, all'editoria, alla multimedialità, ecc. Riteniamo che per questo bisogna inserire le risorse culturali nei processi di crescita territoriale e nazionale, qualificare le risorse umane impegnate nel settore culturale, ridisegnare le relazioni amministrative, introdurre incentivi fiscali, le relazioni con le imprese private.

Reputiamo centrale ed irrinunciabile un forte impegno pubblico, anche secondo quanto stabilito dal protocollo sulla "diversità culturale" approvato di recente dall'UNESCO, che invita a prestare attenzione alla diversità dell'offerta di lavoro creativo, al dovuto riconoscimento dei diritti degli autori e degli artisti, alla specificità di beni e servizi culturali che non devono essere trattati come semplici prodotti merci di consumo.

Per realizzare questa nuova concezione di sviluppo, che porti la cultura nell'economia, nella crescita del territorio e della vita della comunità dobbiamo introdurre gli strumenti finanziari, organizzativi ed amministrativi necessari. Il primo tema sarà il reperimento di risorse pubbliche e private per finanziare l'attività culturale. Riteniamo necessario:

- destinare una quota dell'otto per mille e una quota degli introiti provenienti dalle estrazioni infrasettimanali del lotto alla cultura, attribuendole al bilancio del Ministero per i beni e le attività culturali;

- regolamentare l'attività della società ARCUS S.p.a., garantendo la trasparenza e la corrispondenza delle sue attività con gli obiettivi pubblici del finanziamento per la cultura, col solo indirizzo e controllo del Ministero per i beni e le attività culturali e stabilizzando la destinazione per essa del 5% dei fondi previsti per le infrastrutture (L. n.166 del 2002) e regolamentando i criteri di nomina del suo Cda;

- prevedere la destinazione alla produzione di spettacolo e di cinema – principali fornitori di contenuto per televisioni, providers e telecomunicazioni, di una quota degli introiti delle transazioni pubblicitarie delle emittenti televisive nazionali.

Riteniamo poi urgente:

- ristabilire il bilancio complessivo del Ministero per i beni e le attività culturali al livello previsto per il 2001;

- riportare gli stanziamenti del Fondo Unico dello Spettacolo almeno al livello previsto per il 2001, garantendone la stabilità triennale;

- stabilire l'obiettivo dell'1% del PIL di risorse pubbliche destinate alla cultura nel medio - lungo periodo;

- aiutare la cultura con incentivi fiscali e tax shelter (scudo fiscale);

- sostenere la domanda di prodotti culturali.

Le altre misure che crediamo necessarie sono:

- tutelare il diritto d'autore soprattutto in rapporto all'innovazione tecnologica;

- regolamentare il mercato del lavoro prevedendo tutele sociali;
- istituire presso il Ministero un Osservatorio della cultura.

La stagione di governo del centrodestra ha avvilito lo spettacolo dal vivo, colpendo i finanziamenti pubblici previsti dal Fondo Unico dello Spettacolo ed attuando regole prive di coordinamento e di visione strategica. Questo ha provocato, tra l'altro, conflitti nelle relazioni istituzionali con i governi regionali e locali. Ne ha sofferto la promozione dello spettacolo dal vivo e dell'accesso ad esso da parte dei cittadini.

I tagli alle risorse del FUS hanno fatto perdere in cinque anni oltre il 40% degli stanziamenti pubblici per il sostegno e la promozione dello spettacolo. A questi vanno aggiunti, poi, i danni che conseguiranno al sistema dello spettacolo per i tagli dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, costretti a

compiere drammatiche scelte tra la promozione della cultura e la garanzia dei servizi essenziali.

Dobbiamo dare allo spettacolo dal vivo un progetto politico forte, in cui sia forte il ruolo pubblico e che renda lo spettacolo un fattore strategico di crescita sociale ed economica dei territori.

Ciò a cui dobbiamo provvedere prima di tutto è una **disciplina nazionale di sistema**.

Tra i primi obiettivi di tale disciplina c'è quello di ridisegnare le relazioni e le competenze istituzionali e amministrative per il governo del "sistema spettacolo" nel suo complesso, muovendo dal principio generale di garanzia dell'unità e dell'equilibrio degli interventi pubblici destinati alla promozione dell'offerta e della

domanda di spettacolo dal vivo. Dobbiamo cambiare radicalmente le politiche pubbliche per lo sviluppo dello spettacolo, rendendolo un motore della crescita collettiva, attraverso:

- la priorità dei finanziamenti pubblici ai programmi e ai progetti che garantiscano una ricaduta culturale e il perseguimento degli obiettivi pubblici, con attenzione anche ai progetti avanzati dagli artisti;
- la concertazione tra i diversi livelli di governo della Repubblica, approntando sedi e strumenti per la collaborazione tra centro e periferia;
- la programmazione pluriennale e unitaria, tra i diversi livelli di governo della Repubblica delle risorse finanziarie e degli interventi per spazi, servizi, strutture, tecnologie, formazione artistica e professionale, formazione del pubblico.

Lo Stato dovrà impegnarsi a ristabilire le risorse finanziarie per lo spettacolo dal vivo, favorendo il finanziamento privato e garantendo l'equilibrio dell'offerta di spettacolo sull'intero territorio nazionale. Le nostre azioni principali in questo senso saranno:

- riportare gli stanziamenti del Fondo Unico dello Spettacolo almeno al livello previsto per il 2001 e garantirne la stabilità triennale;
- attuare norme per la defiscalizzazione totale degli investimenti delle persone fisiche e delle imprese private nei progetti e nelle attività di spettacolo dal vivo;
- perequare gli interventi pubblici tramite interventi di promozione nelle aree e nei territori ad offerta debole o insufficiente;
- istituire un sistema di incentivi al consumo di spettacolo dal vivo (riduzioni del prezzo del biglietto e dei servizi per fasce qualificate di consumatori);
- definire i compiti e il ruolo della società ARCUS, ancora priva del regolamento previsto dalla legge istitutiva, per superare i micro interventi finora affidati a questa società, a favore di interventi strutturali di sistema coerenti con gli indirizzi e le finalità pubbliche della promozione dello spettacolo;
- diffondere la produzione italiana dello spettacolo dal vivo all'estero, riformando l'Ente teatrale italiano (ETI), depurandolo da funzioni improprie e mettendolo in grado di operare in sinergia con analoghe strutture degli stati membri dell'Unione europea;
- stabilire regole di programmazione dello spettacolo dal vivo italiano ed europeo sulle reti televisive e radiofoniche nazionali e accordi per spazi di informazione e promozione dello spettacolo dal vivo;
- dedicare maggiore attenzione alle espressioni artistiche giovanili, compresa la musica italiana contemporanea, e al balletto, oggi trascurato dalle politiche pubbliche.

Altra priorità della nostra azione sarà la formazione delle professioni e del pubblico.

In tema di formazione, dovremo garantire degli standard minimi per le professioni artistiche e tecniche dello spettacolo, prevedendone la qualificazione permanente. Dovremo inoltre promuovere e sostenere la costruzione del pubblico del futuro, dotandolo degli strumenti di conoscenza fondamentali a partire dalla scuola pubblica.

A fronte del rilievo assunto dalle professioni creative, artistiche ed intellettuali, dovremo prestare attenzione particolare alla regolamentazione del mercato del lavoro dello spettacolo con l'introduzione di regole specifiche per la tutela dei lavoratori dello spettacolo, una disciplina delle professioni di agente e di rappresentante degli artisti e nuove disposizioni sul trattamento fiscale nei settori dello spettacolo e della musica dal vivo.

La riduzione del Fondo Unico dello Spettacolo a 385 milioni di euro per il 2006 e a 300 milioni per il biennio 2007/2008 pone inoltre in primo piano la questione della crisi delle Fondazioni lirico sinfoniche.

Finanziamenti pubblici ridotti, strategie inadeguate, consistenti costi fissi di funzionamento, l'assenza di norme per la piena deducibilità degli investimenti dei privati in cultura, hanno impedito di raggiungere l'obiettivo fissato dal Decreto legislativo 367/1996.

Tale decreto ha attuato la trasformazione dei teatri d'opera da Enti lirici a Fondazioni di diritto privato. Ad oggi la leale ed equilibrata collaborazione tra pubblico e privato che esso voleva realizzare non si è del tutto compiuta.

Considerata l'importanza del settore della lirica nel nostro Paese, per ragioni culturali ed economiche, la consistenza del numero di dipendenti e l'oggettiva diversificazione dello stato dei bilanci delle singole fondazioni lirico-sinfoniche, dovremo affrontare la questione insieme a tutti gli attori del settore.

corrispondenti ai trasferimenti delle quote Fus o, come vuole la proposta di revisione costituzionale, con riguardo a quelle sole manifestazioni che siano provviste di una rilevanza regionale o locale.

In sostanza, il centro statale, di fronte all'esigenza di assicurare condizioni adeguate alle diverse attività perché queste possano continuare ad essere esercitate, anche quando le autonomie territoriali ne diventino l'interlocutore, dà eco alle debolezze che possono derivare dalla frammentazione degli interventi e delle politiche, anziché definire passaggi istituzionali capaci di valorizzare le potenzialità connesse alla moltiplicazione e alla diversificazione dei centri decisionali ed a questo scopo ritiene di intervenire, ancora una volta, sulla carta costituzionale, trasformata in strumento tramite il quale sanzionare "scelte" che dovrebbero essere compiute e soprattutto condivise in altre sedi, anche e soltanto amministrative, anziché essere elevate a principi costituzionali. Con le sentenze 255 e 256 del 21 luglio 2004, originate da una questione di legittimità e da un conflitto di attribuzione sollevati dalla regione Toscana, la Corte ha infatti affermato che lo spettacolo, pur non essendo espressamente citato all'interno del nuovo art. 117 Cost., non è da ricondursi alla competenza residuale delle regioni, bensì rientra a pieno titolo nella "promozione ed organizzazione di attività culturali", indicata nel comma 3 dell'art. 117 tra le competenze di tipo concorrente. Come per altre materie, anche per le attività culturali la tecnica utilizzata dal legislatore nella redazione del nuovo art. 117, comma 4, Cost., il quale, nell'attribuire alla competenza legislativa regionale "tutte le materie non espressamente elencate ai commi 2 e 3", ha favorito l'emergere di diverse soluzioni interpretative: una prima, fondata sul principio di tassatività delle competenze legislative statali, favorevole alla riconduzione alla competenza esclusiva-residuale delle regioni di tutte le materie non espressamente menzionate; la seconda, invece, più attenta ad interpretare il significato delle definizioni utilizzate nella Costituzione in modo da evitare la disarticolazione di quegli ambiti di disciplina nei quali la ripartizione in sub-settori fosse arbitraria e possibile fonte di ulteriori conflitti di competenza.

Nell'aderire a questo secondo filone, la Corte costituzionale ha in primo luogo valorizzato l'interpretazione testuale della Costituzione, affermando che le "attività culturali" alle quali allude l'art. 117 comma 3 non possono che essere intese in senso lato, comprendente "tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura", in quanto non esiste nella Carta fondamentale alcun elemento, diretto o indiretto, che consenta di ritagliare al loro interno singole partizioni. In questo senso, gli unici limiti "esterni" alla materia della promozione ed organizzazione delle attività culturali sono quelli riconducibili ad altri titoli di competenza statale, come le "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. l) o la "tutela dei beni culturali" (art. 117, comma 2, lett. s). In secondo luogo, con riferimento alla ripartizione delle competenze precedente alla riforma, la Corte ha depotenziato il principale argomento addotto dai sostenitori della tesi della riconducibilità dello spettacolo alla competenza residuale regionale, che si fondava sull'autonoma e distinta disciplina di questo settore all'interno dei conferimenti di funzioni amministrative a regioni ed enti locali operati in attuazione del cd. "federalismo a Costituzione invariata". Secondo la Corte, infatti, l'impatto di questa separata collocazione sistematica dello spettacolo è stato piuttosto limitato, in quanto l'unica disposizione ad esso specificamente dedicata (l'art. 156 decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) elenca solo i compiti di rilievo nazionale riservati allo Stato, escludendo implicitamente un ruolo delle regioni in questo settore. Del resto, l'attività delle regioni nel settore dello spettacolo (con particolare riferimento allo spettacolo dal vivo) si è sviluppata in modo incrementale negli anni, pur in assenza di una legislazione statale di cornice, con un investimento sempre maggiore sul piano progettuale, della promozione, della comunicazione e del sostegno alle diverse iniziative culturali nascenti dal territorio. In particolare, a seguito del d.lg. 112/1998 molte regioni hanno provveduto al riordino della propria legislazione di settore, ispirandosi a principi comuni quali l'affermazione del valore sociale ed economico dell'attività, l'approccio integrato alla materia e il ricorso a modalità di sostegno economico

Sarà nostro compito individuare gli interventi e gli strumenti necessari al rilancio ed allo sviluppo delle attività delle fondazioni lirico sinfoniche – a partire dagli impegni di investimento e di spesa pubblica – sulla base di progetti che perseguano una missione culturale di interesse collettivo, diversificando ed aumentando le giornate di programmazione, raggiungendo pubblici sempre nuovi, promuovendo all'estero le produzioni italiane.

differenziate, tali da prevedere sia contributi finanziari sia incentivazioni sul piano economico e fiscale²⁵.

Riconducendo la materia dello spettacolo alla competenza concorrente tra Stato e regioni, la Corte ha così risolto una disputa di ordine non solo giuridico, ma anche politico, che ha visto contrapporsi i garanti del ruolo preminente dello Stato ed i promotori di una interpretazione il più possibile estensiva del federalismo. La possibilità per le regioni di disciplinare questo settore, caratterizzato da così forti legami con il territorio di riferimento (in relazione sia al tessuto produttivo, sia ai potenziali fruitori dell'attività culturale), è stata quindi considerata possibile, ma all'interno di una cornice unitaria statale, garantita dal riconoscimento della riserva allo Stato della disciplina di principio. Secondo la Corte, la collocazione dello spettacolo nella sfera delle competenze concorrenti non rappresenta una penalizzazione, ma, al contrario, accresce molto la responsabilità delle regioni, "dato che incide non solo su 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 gli enti lirici e i teatri) con un forte impatto anche sugli stessi strumenti di elaborazione e di diffusione della cultura". Tutti i sopracitati provvedimenti si inquadrano nelle forme di intervento pubblico indiretto a sostegno dello spettacolo da sempre caratterizzate dal ruolo determinante dello Stato, culminato, appunto, nell'istituzione di un fondo unico statale (il Fondo unico per lo spettacolo, d'ora in poi Fus) destinato a finanziare enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante (art. 1 legge 163/1985).

3 Fondo unico per lo spettacolo

3.1 Organizzazione della distribuzione operata dal FUS ed abolizione dello stesso

Come è noto, tra gli elementi peculiari (e più criticati) di questo meccanismo di finanziamento vi è la predeterminazione legislativa delle quote percentuali da destinarsi ai vari tipi di attività rientranti nello spettacolo (secondo un criterio di preferenza per le attività musicali, e, a decrescere, per quelle cinematografiche, teatrali di prosa, circensi e dello spettacolo viaggiante). La gestione delle risorse, peraltro, avviene secondo un procedimento di tipo accentrato, in cui il ministero (ora dei Beni e delle Attività culturali), titolare del Fondo, provvede sia alla fissazione dei criteri di ripartizione all'interno dei distinti settori, sia alla concreta erogazione dei finanziamenti. Determinare la spettanza della competenza legislativa in materia di spettacolo significava, dunque, stabilire su chi ricade la responsabilità finale del sostegno pubblico al settore: e ciò fa ben comprendere perché accanto alle rivendicazioni delle regioni la Corte abbia dovuto considerare anche l'esigenza di garantire continuità e consistenza alle risorse destinate allo spettacolo ed attenuare i timori degli operatori, preoccupati dei possibili effetti negativi della riforma costituzionale. Tutto ciò spiega la delicatezza delle questioni oggetto delle due sentenze, benché occorre avvertire che le risorse provenienti dal Fus rappresentino già oggi solo una parte (circa la metà) del finanziamento pubblico generale allo spettacolo dal vivo, che gode di ulteriori forme di sostegno finanziario, non solo provenienti dallo Stato, ma anche da regioni ed enti locali. Sino all'adozione del decreto ministeriale 4 novembre 1999, n. 470, che per la prima volta ha disciplinato in via regolamentare i criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività teatrali, la determinazione dei criteri di ripartizione del Fus è avvenuta attraverso lo strumento delle circolari ministeriali. Anche dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale il ministero ha pertanto continuato a disciplinare tali profili con lo strumento regolamentare: ne sono prova proprio i decreti ministeriali 8 febbraio 2002, n. 47 e 21 maggio 2002, n. 188, oggetto della sentenza 256/2004.

²⁵ C. Barbati e G. Piperata, L'evoluzione del quadro istituzionale e della legislazione statale e regionale nel decennio: obiettivi, scelte e risultati, in *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, Sez. II (Lo spettacolo dal vivo), Bologna, 2004.

In questo quadro è intervenuto il d.l. 24/2003, convertito nella legge 82/2003, il quale ha stabilito che le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo siano determinate annualmente con decreti del ministro per i beni e le attività culturali "non aventi natura regolamentare". La transitorietà di questo meccanismo viene sottolineato dall'espressa limitazione della sua validità "sino alla emanazione della legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 comma 3 Cost., con la quale verranno fissati i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, delle regioni e delle autonomie locali in materia ed il conseguente trasferimento della quota del fondo unico per lo spettacolo riservata alle attività teatrali di prosa". Dal contenuto di quest'ultimo provvedimento si può agevolmente desumere come il legislatore statale, ancora prima della pronuncia della Corte costituzionale, avesse aderito alla ricostruzione in termini di competenza concorrente della potestà legislativa in materia di spettacolo. Non solo, infatti, il decreto legge rinvia espressamente a successive leggi quadro, ma affida la determinazione annuale dei criteri di riparto dei finanziamenti a decreti ministeriali aventi natura non regolamentare. In quest'ultima previsione è sin troppo evidente il timore del legislatore statale di incorrere in censure di legittimità costituzionale²⁶: più volte la Corte costituzionale (a partire dalla sentenza 376/2002) ha infatti sancito l'immediata operatività del nuovo art. 117, comma 6 Cost. e la conseguente illegittimità dell'esercizio di poteri regolamentari da parte dello Stato in materie estranee alla sua competenza esclusiva. Proprio sulla base di questo consolidato orientamento della Corte costituzionale la regione Toscana ha costruito i propri ricorsi, sostenendo l'illegittimità non solo dei due regolamenti concernenti i criteri di ripartizione dei fondi destinati a musica e danza, ma anche della nuova disciplina legislativa dettata dal d.l. 24/2003, in considerazione della natura sostanzialmente regolamentare, al di là del *nomen juris*, dei decreti annuali previsti dalla citata norma. Quale che sia la natura della fonte di determinazione dei criteri di ripartizione del Fus, ciò che va notato è che il nuovo modello delineato dal d.l. 24/2003 non ha messo in discussione i caratteri essenziali del procedimento, fondato, come già osservato, sulla determinazione unilaterale da parte dello Stato, in sede di bilancio, dell'importo annuale del Fus; sulla predeterminazione legislativa delle percentuali di riparto tra i diversi comparti dello spettacolo; e, soprattutto, sulla partecipazione limitata ed indiretta delle regioni e degli enti locali alla determinazione dei criteri di ripartizione delle quote del Fus annualmente destinate alle diverse tipologie di manifestazione artistica ed alla loro materiale erogazione.

Proprio su questo aspetto si sono concentrate le osservazioni della Corte costituzionale, secondo la quale i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dettati dall'art. 118 Cost. rendono ormai illegittime procedure amministrative di tipo accentrato in materie di competenza concorrente: di qui la necessità di una profonda revisione dell'attuale riparto tra Stato, regioni ed enti locali anche delle funzioni amministrative di erogazione di finanziamenti pubblici al settore dello spettacolo.

Pur in mancanza di un richiamo diretto, queste osservazioni sembrano riecheggiare altre recenti pronunce (in particolare, le sentenze 370/2003, 16/2004 e 49/2004) nelle quali la Corte ha esaminato gli effetti prodotti dall'art. 119 Cost. sulle modalità con le quali deve essere realizzato il finanziamento delle funzioni amministrative nelle materie a potestà legislativa concorrente. Secondo la Corte, l'autonomia di spesa riconosciuta alle regioni presenta un carattere auto-applicativo: pertanto, in queste materie lo Stato non può operare con gli strumenti tradizionali della cd. finanza derivata, ma deve disporre i trasferimenti a favore delle regioni e degli enti locali senza vincolo di destinazione, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le regioni nei processi decisionali attinenti il riparto e la destinazione dei fondi.

Va notato, tuttavia, come in questo caso la Corte, nel richiamare la necessità ineliminabile di una profonda riforma della legislazione attuale in materia di finanziamento dello spettacolo, sottolinei come dovranno essere elaborate procedure "che continuino a svilupparsi a livello nazionale"

²⁶ Si noti che il Consiglio di Stato, nel già citato parere 3806/2002, aveva ritenuto illegittimo per contrasto con l'art. 117 comma 6 Cost. proprio uno schema di regolamento ministeriale (poi ritirato) contenente criteri e modalità di erogazione dei contributi in favore delle attività teatrali, nonostante lo stesso regolamento contenesse una norma che lo dichiarava valevole solo fino all'entrata in vigore della legge di definizione dei principi fondamentali della materia.

(almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative) "con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle regioni" (quindi, con un loro effettivo coinvolgimento) "od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppure attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le regioni" (punto 3 diritto, sent. 255/2004). Essa, pertanto, rimette alle future scelte del legislatore nazionale - escludendo in radice la possibilità di un intervento riformatore diretto da parte delle regioni - l'individuazione del modello procedimentale più adeguato a trasformare una procedura accentrata in un modello di gestione imperniato sulle regioni, lasciando aperta sia la strada dell'attribuzione diretta alle regioni della gestione del fondo, sia quella di una riserva allo Stato di tale potere, ma con una procedura che preveda comunque l'intesa delle regioni. Nelle precedenti sentenze l'applicazione del principio di autonomia di spesa delle regioni e degli enti locali aveva portato la Corte a sancire la sostanziale illegittimità dei meccanismi di finanziamento portati alla sua attenzione. Diversa è invece la conclusione a cui essa perviene nell'esaminare il d.l. 24/2003: le obiezioni di legittimità sono infatti tutte respinte in considerazione del principio di continuità e della natura dichiaratamente transitoria della disciplina oggetto di contestazione.

Quanto alla sorte dei due regolamenti che, prima del citato d.l. 24/2003, avevano disciplinato criteri e modalità di erogazione dei contributi in favore delle attività musicali e di danza, la Corte richiama ancora una volta il principio di continuità, giungendo ad affermare che la perdita della potestà regolamentare da parte dello Stato per effetto del nuovo art. 117 comma 6 trova un limite nella necessità di non compromettere interessi e valori di fondamentale rilevanza costituzionale - quale, nel caso di specie, il sostegno pubblico allo spettacolo, che affonda le proprie radici negli artt. 9 e 33 Cost. - che sarebbero irrimediabilmente compromessi dall'accoglimento del ricorso e dal conseguente annullamento dei regolamenti. L'effetto combinato delle due pronunce è indubbiamente quello di ridimensionare uno dei principali risultati che la dottrina aveva imputato alla riforma costituzionale, ovvero, la sottrazione dello spettacolo ad ogni forma di potestà normativa secondaria dello Stato: una innovazione giudicata di grande spessore, stante lo spazio che gli strumenti di natura regolamentare e pararegolamentare (come le circolari) hanno sempre avuto nella disciplina dello spettacolo e, in particolare, di quello dal vivo. Se, infatti, nella sentenza 255/2004 l'applicazione dell'art. 117 comma 6 Cost. viene aggirata, in quanto la Corte non approfondisce la censura regionale circa la natura sostanzialmente regolamentare dei decreti ministeriali previsti dalla norma impugnata, nella sentenza 256/2004 la Corte respinge le eccezioni di costituzionalità sollevate nei confronti dei due regolamenti ministeriali contenenti i criteri di finanziamento delle attività musicali e di danza, alla luce dell'esigenza di tutela dei destinatari del fondo. L'esito della seconda decisione è dunque la sopravvivenza di due regolamenti statali emanati dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale in una materia di legislazione concorrente, i quali - si noti bene - non hanno una efficacia temporalmente limitata. Infatti, benché la Corte sostenga che i due regolamenti hanno sostanzialmente esaurito i propri effetti, tanto da proclamare la cessazione della materia del contendere, va sottolineato che il d.l. 24/2003, pur rimettendo per il futuro la determinazione dei criteri di ripartizione del fondo ad una nuova fonte (decreti non regolamentari), non li ha abrogati: essi, quindi, avranno realmente esaurito i propri effetti solo se e quando il ministero deciderà di sostituirli con decreti ministeriali non regolamentari, in attuazione della nuova disciplina legislativa.

Le considerazioni della Corte costituzionale sull'esigenza di un ripensamento dell'attuale sistema di riparto delle competenze in materia di finanziamento dello spettacolo non possono che rafforzare la convinzione, da più parti sostenuta, circa la necessità di un intervento normativo tempestivo e di ampio respiro. Ma nonostante questa necessità sia condivisa sia dagli attori istituzionali che dagli operatori del settore, diversi sono i percorsi ed i contenuti che ciascuno di essi vorrebbe imprimere al processo di riforma. Ciò è dimostrato, in primo luogo, dai numerosi progetti di legge parlamentari presentati in materia nel corso di questa legislatura sia dai gruppi di maggioranza che di opposizione, la maggior parte dei quali affronta anche il nodo cruciale del finanziamento. L'iter di esame di tali proposte è stato sinora particolarmente accidentato, a causa della difficoltà di trovare una adeguata mediazione tra le posizioni più centraliste ed i fautori della regionalizzazione della promozione e del sostegno pubblico allo spettacolo. Per superare tale *impasse* la Commissione cultura della Camera ha ora costituito un comitato ristretto a cui è stato affidato il compito di redigere un testo unificato. Nel frattempo, la Commissione Istruzione pubblica e beni culturali del Senato ha avviato una indagine conoscitiva sui problemi dello spettacolo, al fine 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.

L'iniziativa parlamentare sembra peraltro essere rallentata dalla quella concorrente del governo, che ha fatto della revisione del sistema di finanziamento dello spettacolo uno dei pilastri del proprio programma. Scaduta la delega contenuta nell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, la legge 27 luglio 2004, n. 186, all'art. 2, comma 3 ha infatti nuovamente autorizzato 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 hanno reso evidente l'impossibilità per il governo di procedere nella riforma senza un adeguato confronto con queste ultime. Del resto, la Conferenza dei Presidenti delle regioni, e, al suo interno, il Coordinamento interregionale in materia di spettacolo hanno svolto un ruolo particolarmente attivo, non limitato alla censura delle iniziative governative potenzialmente lesive del ruolo regionale, ma proiettato anche, in positivo, all'elaborazione di proposte di riforma.

In questa ultima direzione si colloca l'intesa stipulata nella Conferenza Stato-regioni del 29 aprile 2004, in attuazione della quale è stato costituito presso la Segreteria della Conferenza un Comitato tecnico paritetico composto da 5 rappresentanti designati dal ministro per i Beni e le 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 Fus. Tale Comitato (i cui lavori sono stati di fatto prorogati alla luce della nuova delega al governo) dovrebbe quindi assumere un ruolo di rilievo nella elaborazione del disegno di legge governativo di riforma.

Tra i tanti temi emersi dal dibattito e dalle concorrenti iniziative di riforma, emergono, in primo luogo, l'esigenza di assicurare continuità, tempestività e congruenza dei finanziamenti²⁷; la necessità di dettare nuovi criteri di ripartizione delle risorse in modo tale da garantire la diversificazione dell'offerta; inoltre, la ricerca di meccanismi di coordinamento che consentano ai diversi soggetti istituzionali di conoscere l'entità e la destinazione dei finanziamenti erogati dagli altri enti pubblici, in modo da evitare inutili sovrapposizioni e incongruenze.

Aspetto importante riguarda, infine, nello specifico l'audiovisivo. Prima della riforma del Titolo V, lo spettacolo, materia cui l'audiovisivo, almeno in parte, può essere ricondotto – dal punto di vista della titolarità della potestà legislativa, era di competenza statale, non rientrando di per sé in alcuna delle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione del 1948.

Adesso, invece, alla luce del nuovo titolo V, occorre muovere innanzitutto dalle diverse competenze legislative. Nonostante il ribaltamento delle competenze legislative (tutte le competenze spettano alle Regioni, ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato), sussiste comunque nel nostro ordinamento un intreccio di competenze (statali e regionali) che solamente i successivi sviluppi storici ed interpretativi potranno dipanare.

Pur tuttavia, in una recente ed illuminante sentenza (n. 282 del 2002) la Corte costituzionale ha fornito un primo elemento di chiarezza, laddove ha precisato che “la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere - nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione - non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale”.

Sembra quindi che la Corte abbia privilegiato una lettura regionalista delle competenze legislative, stabilendo una sorta di “onere della prova” in capo all'interprete, nella verifica della titolarità della competenza legislativa statale.

²⁷ Tra le varie proposte vi è stata anche quella (avanzata dal ministro Urbani) di trasformare il Fus in un fondo rotativo: l'ipotesi, tuttavia, è stata avversata dalle associazioni rappresentative delle categorie interessate, anche hanno invece proposto di incrementare il Fus prevedendone una durata triennale e collegandolo a criteri oggettivi di incremento automatico (ad es. l'indice annuo di inflazione), oppure affiancando ad esso altre fonti di finanziamento (come i fondi Lotto). Sul punto si vedano, in particolare, le proposte dell'Agis espresse nel corso dell'audizione presso la Commissione Istruzione e beni culturali del Senato.

In sintesi, i probabili sviluppi del sistema, in attuazione del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, dovrebbero portare ad una maggiore regionalizzazione del potere legislativo attinente al settore spettacolo e ad una eventuale ulteriore localizzazione delle funzioni amministrative a tutti i livelli. In primo luogo con l'istituzione di una Camera (o Senato) delle Regioni (o delle autonomie), quale sede rappresentativa e di raccordo degli interessi dei diversi livelli di governo, in conformità con l'insegnamento e l'esperienza dei principali paesi ad impostazione regionalista o federalistica.

In secondo luogo, con l'adozione dei nuovi Statuti che, secondo alcuni, rappresentano una sorta di Carta costituzionale regionale e che comunque, indipendentemente da talune enfaticizzazioni, definisce l'ulteriore cornice di riferimento istituzionale per le Regioni per la loro attività. Ed infine una Costituzione che delinea non solo la nuova articolazione delle istituzioni comunitarie ma anche i rapporti tra l'Unione Europea ed i singoli Stati membri e potrebbe occuparsi, in qualche misura, anche delle questioni proprie delle entità substatali.

A voler considerare le previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie finora disponibili in ordine all'assetto della funzione amministrativa, va subito precisato che in effetti il baricentro dell'analisi da sviluppare, in chiave essenzialmente valutativa (rinviando per i dati puntuali alle relazioni fornite dall'Osservatorio legislativo interregionale), va colto proprio nella dinamica del rapporto tra Regione ed Enti locali, poiché è intorno al rispettivo ruolo amministrativo e alle conseguenti forme di relazione che da tempo è aperta una questione di fondo, destinata ora ad evolversi e ad essere trapiantata alla luce del nuovo quadro costituzionale fissato con la recente riforma del titolo V della parte II della Costituzione. Circondando quindi l'attenzione al nodo della definizione del ruolo amministrativo regionale in rapporto alle funzioni amministrative di spettanza degli Enti locali in base alle indicazioni statutarie, che rappresentano (o dovrebbero rappresentare) una fase significativa nel processo di costruzione della nuova statualità policentrica, fondata anzitutto sul principio di sussidiarietà (qui assunto nella sua valenza verticale-istituzionale, più che orizzontale), va subito sottolineato che i ritardi attuativi della riforma costituzionale del 2001 - e in particolare sia delle deleghe previste dalla legge n. 131/03 per la riallocazione delle funzioni amministrative del sistema, sia del riassetto della finanza pubblica in chiave autonomistica, come prefigurato nel nuovo art. 119 Cost., cui si sommano le incertezze legate alla riforma costituzionale *in itinere*, hanno verosimilmente pesato non poco sulla nuova "fase costituente" regionale, di massima assai poco innovativa, specie sui punti qui in esame, come si potrà constatare nella disamina che segue.

Va chiarito, altresì, che fuoriesce dalla presente analisi quanto riguarda le Regioni speciali, il cui adeguamento statutario successivo alla riforma del Titolo V è necessariamente più lento, essendo per un verso legato a procedure più complesse e per altro verso reso meno impellente per via (anche) della "comoda" clausola di salvaguardia prevista dall'art. 10 della l.c. n. 3/01 (la cui portata viene peraltro spesso interpretata in funzione di garanzia della sola autonomia regionale, lasciando quindi irrisolta proprio la questione del rapporto Regioni-Enti Locali in tali contesti speciali, in cui vi è un forte rischio di subordinazione delle autonomie locali alle determinazioni ordinamentali regionali). In sostanza, dunque, si intende qui verificare se persista o meno, nei nuovi statuti, il modello regionocentrico - e non policentrico - consolidatosi dopo la riforma regionale degli anni '70, che ha condotto tra l'altro ad una progressiva "amministrativizzazione" delle Regioni ordinarie, riluttanti a decentrare agli Enti locali, anche a solo titolo di delega, almeno una parte significativa delle consistenti funzioni amministrative spesso attribuite o pervenute in via provvisoria alle Regioni medesime in virtù di un malinteso parallelismo tra competenze legislative e amministrative. Tale presunto parallelismo - riproposto, talora in modo acritico anche da autori non disattenti alle questioni dei rapporti tra le autonomie territoriali di diverso livello - non teneva conto né di quanto previsto dal I comma del precedente art. 118 Cost. in ordine alla diretta allocazione a comuni e province di funzioni di carattere locale, né delle modalità di normale esercizio decentrato delle funzioni amministrative regionali prefigurato dal III comma dello stesso articolo. D'altra parte, proprio la fuorviante impostazione regionocentrica, favorita dalla tardiva attuazione statale di quanto previsto dall'art. 128 Cost. in ordine alla autonomia e alle funzioni di comuni e province, ha determinato via via un sistema di relazioni con gli Enti locali basato sulla (sostanziale) supremazia dei poteri legislativi, finanziari e di controllo delle Regioni nei confronti degli Enti minori, che finisce per molti versi per condizionare tuttora, nonostante le riforme successive (a partire dalla l. 142/90), il rapporto tra le istituzioni regionali e quelle locali. Rispetto a questa situazione sfasata, che ha tra l'altro consistentemente frenato anche la possibilità di decentramento regionale e di valorizzazione del ruolo amministrativo di comuni e province prefigurati nella riforma generale della amministrazione pubblica avviata con la legge n. 59/97, si tratta ora di vedere se e come il subentro della riforma del titolo V della Costituzione - in cui sono

sanciti alcuni nuovi elementi essenziali nell'assetto della Repubblica delle autonomie, destinati a mutare anche il rapporto tra Regioni ed Enti locali – abbia trovato riscontro nella nuova stagione statutaria regionale, correggendo in modo significativo anzitutto le propensioni regionocentriche già largamente presenti nei primi statuti delle Regioni ordinarie, approvati agli inizi degli anni Settanta. In effetti, la nuova stagione statutaria, prevista originariamente dalla l.c. n. 1/99 in una prospettiva circoscritta essenzialmente alla valorizzazione dell'autonomia delle Regioni ordinarie nella definizione della rispettiva forma di governo, ha successivamente avuto un forte ampliamento di orizzonte dal nuovo quadro costituzionale, che ha legittimato specifiche aspettative di riequilibrio istituzionale, in particolare in ordine al ruolo e alle garanzie delle autonomie locali nel contesto regionale (ben al di là della pur rilevante prefigurazione di un nuovo organo di raccordo permanente, quale il Consiglio delle autonomie, reso obbligatorio dalla riforma del 2001 per tutte le Regioni a seguito di un emendamento integrativo dell'art. 123 Cost., già per altri versi oggetto della revisione del 1999). Per chiarire tali aspettative, è necessario anzitutto richiamare, sia pure in estrema sintesi, i tratti salienti della nuova statualità policentrica – che per certi versi potrebbe essere considerata una sorta di “via italiana al federalismo” –, fondata su una più compiuta (e avanzata) lettura del principio autonomistico dell'art. 5 Cost., ferma restando ovviamente l'unità del sistema. In tal senso assumono significato preminente, da un lato, le previsioni sulla pari dignità costituzionale delle istituzioni costitutive della Repubblica, che non consentono di configurare alcuna forma di gerarchia o supremazia né tra Stato e Regioni, né tra Regioni e enti locali, essendo tra l'altro state espressamente abrogate le forme di controllo amministrativo in precedenza previste dagli articoli 125 e 130 Cost., dall'altro, quelle che rafforzano l'autonomia (normativa e organizzativa) di ciascun soggetto, in una prospettiva di sostanziale autoordinamento e ancorano (in primo luogo) sul principio di sussidiarietà l'assetto delle funzioni amministrative, partendo dall'ente più vicino ai cittadini, nell'ambito di un sistema comunque ispirato non alla separazione ma alla collaborazione / integrazione tra i vari soggetti, (pur) dotati di autonomia anche sul piano finanziario.

Ciò determina il superamento definitivo (almeno sulla carta) delle sfasature “piramidali” del vecchio titolo V, che avevano determinato il rischio di una frattura o gerarchia tra autonomie regionali e locali, accentuate da ricorrenti ambiguità interpretative (talora anche nella giurisprudenza costituzionale): pur non essendo da tempo mancati, come noto, vari autori che avevano offerto letture più penetranti (e appaganti) delle virtualità e potenzialità del principio autonomistico dell'art. 5 Cost. nella configurazione delle garanzie e delle forme di relazione interistituzionale tra governi territoriali espressivi di autonomie comunitarie (Esposito, Benvenuti, Berti, ecc.).

Si può aggiungere che, per quello che qui interessa, il quadro istituzionale di fondo offerto dal titolo V novellato non viene messo in discussione dalla riforma costituzionale in corso di approvazione in Parlamento, la quale anzi (assai discutibile per molti altri aspetti) potrebbe non solo consolidare, ma anche rafforzare specificamente le autonomie locali, con nuove forme di garanzia (v. accesso alla Corte costituzionale), oltre che con un'esplicita attenzione a nuove modalità di (leale) collaborazione interistituzionale.

Si apre dunque la possibilità - anzi si dovrebbe dire la necessità - di correggere (finalmente) quell'assetto istituzionale squilibrato che si era consolidato, specie dopo il decreto 616/77, col vizio di origine del centralismo regionale rispetto agli enti locali e con la (conseguente) amministrativizzazione delle Regioni, sostanzialmente impermeabili – come già ricordato - anche rispetto alle prospettive di riequilibrio aperte prima dalla l. 142 (il cui art. 3, che prefigurava una forte riallocazione delle funzioni a comuni e province, non ha pressoché avuto seguito proprio per le inerzie regionali) e poi dalla l. 59 e dal connesso decreto 112, finora attuati in modo parziale e assai reticente proprio (o soprattutto) sul versante regionale. A tal fine, i nuovi statuti regionali sono (o possono essere) la prima cartina di tornasole per verificare se e come siano state effettivamente percepite le innovazioni rispetto al precedente titolo V in grado di influire maggiormente sui due passaggi chiave concernenti, per un verso, il criterio di riparto e riallocazione delle funzioni amministrative tra Regioni e Enti locali, nonché, per altro verso, le modalità di relazioni equiordinate tra le varie autonomie territoriali. In questa prospettiva vanno sottolineate soprattutto tre novità essenziali, che dovrebbero in vario modo “condizionare” e “orientare” gli statuti regionali.

a) In primo luogo, va messo in evidenza il superamento (definitivo) del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative delle Regioni (peraltro in precedenza interpretato e attuato in modo fuorviante, come già osservato), con il baricentro dell'amministrazione ora spostato sugli Enti locali. Ciò comporta una configurazione dell'amministrazione locale come amministrazione generale (v. Meloni, 2005), con un forte potenziamento funzionale anche della “nuova provincia”, alla quale dovrebbero essere riallocate molte funzioni ora regionali, mentre il ruolo amministrativo

delle Regioni dovrebbe essere circoscritto a funzioni tassative effettivamente giustificate in ragione di una gestione unitaria indivisibile e prevalentemente caratterizzate da funzioni “general” di alta amministrazione (indirizzo, coordinamento e programmazione). In tale prospettiva c’è poi anche da chiedersi se possa residuare un qualche spazio per ipotesi di delega di funzioni amministrative regionali ad Enti locali – come è orientato a sostenere qualche interprete (v. Merloni, 2005), partendo dalla potenziale ambivalenza del termine “conferite”, utilizzato nel nuovo art. 118 Cost. (che potrebbe richiamare quanto sul punto previsto dall’art. 1 della l. 59/97) – oppure se l’istituzione della delega debba ritenersi sostanzialmente superato nel rapporto tra Regioni ed Enti locali, a fronte di un criterio costituzionale rovesciato di allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli del sistema, che implica la identificazione delle funzioni proprie e di quelle ulteriormente considerate di competenza di un determinato livello istituzionale, a partire dal comune, in applicazione (anzitutto) del principio di sussidiarietà. Il che non esclude, ovviamente, che – una volta chiarificate le funzioni di spettanza di Enti locali e Regione – si possano immaginare, per quelle di competenza regionale, forme (più o meno flessibili) di coinvolgimento/partecipazione di Enti locali nell’esercizio di funzioni regionali, se non forme di amministrazione consensuale, senza con ciò riproporre la ratio della delega, frutto di un’impostazione in certo modo legata alla supremazia dell’autonomia regionale rispetto a quella locale.

b) In secondo luogo, va anche considerata la carenza – almeno per quanto riguarda le Regioni ordinarie – di un potere regionale di ordinamento degli enti locali, il quale non può certo essere configurato partendo dall’assunto (da taluno prospettato) che si tratterebbe di una materia spettante al potere legislativo residuale delle Regioni (ex art. 117, IV): lo impedisce, in modo inequivocabile, l’espreso riconoscimento (negli artt. 114 e 117, VI) del potere di autoordinamento degli enti locali, non a caso dotati di propri statuti e di specifica potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione (cui fa eccezione solo quanto esplicitamente riservato alla legge statale dalla lett. p. dell’art. 117, II). Ciò non significa (ovviamente) che qualche condizionamento e vincolo all’assetto organizzativo degli enti locali non possa derivare dalle scelte legislative regionali nelle materie di competenza (ad esempio in ordine all’esercizio associato di funzioni riguardanti i piccoli comuni, che può essere certo prefigurato e fors’anche, a talune condizioni e con le opportune garanzie, reso obbligatorio in concomitanza con la allocazione o la previsione di esercizio di una funzione da parte degli enti locali di base), ma la *ratio* di fondo successiva alla riforma costituzionale del 2001 è, fuor di dubbio, la carenza di un generale potere regionale di ordinamento degli Enti locali, che sarebbe sintomo evidente di una supremazia istituzionale inconciliabile col nuovo 114 Cost. D’altra parte, questa (nuova) impostazione, unita alla percezione della necessità di ripensare *funditus* lo stesso testo unico sull’ordinamento degli enti locali da poco entrato in vigore (ossia il TUEL n. 267 del 2000), è significativamente stata riconosciuta sia coll’intesa interistituzionale “metodologica” tra Stato, Regioni ed Enti locali, sottoscritta il 20 giugno 2002, pur restata in larga misura (per ora) sulla carta, sia soprattutto con l’art. 2 della legge n. 131/03, che contiene la delega al Governo a rivedere l’intero TUEL per uniformarlo (e ridimensionarlo) in sintonia con i nuovi principi e garanzie costituzionali concernenti comuni e province.

c) In terzo luogo, va parimenti sottolineata la nuova prospettiva delle forme di raccordo procedimentali e strutturali (paritarie), nell’ambito di un sistema di autonomie tripolari non separate, ma integrate, e in larga misura interdipendenti: prospettiva da sviluppare e rafforzare organicamente, ben al di là degli specifici riferimenti costituzionali (circoscritti essenzialmente alla previsione del Consiglio delle autonomie nell’art. 123 e alla menzione della leale collaborazione nell’art. 120), sia per un migliore esercizio delle funzioni amministrative proprie della Regione, sia per lo sviluppo e valorizzazione di quelle di competenza delle autonomie locali. Lo scenario è, quindi, quello di un sistematico ricorso ad intese e accordi, procedure di concertazione, forme di amministrazione partecipativa e negoziata, e via dicendo, che debbono intercorrere tra “governi”, secondo un modello che è stato chiamato di nuova *governance* (Merloni). D’altra parte, è questa una prospettiva che era stata aperta ben prima della riforma del titolo V, specie a partire dalla l. 142/90, come si poteva ricavare, ad esempio, dalla ben nota pronuncia della Corte costituzionale n. 343/91, in cui si faceva riferimento esplicito ad un sistema di autonomie non più separate, ma integrate e coordinate. Va anche sottolineato che si tratta di un’impostazione che ha ben note ascendenze teoriche, le cui radici si ritrovano, ad esempio, in quelle posizioni dottrinali che hanno sostenuto come il coordinamento sia sostanzialmente figura tipica di relazioni tra istituzioni equordinate (Giannini, Bachelet, Berti) e rappresenti “una tecnica propria del governo di una società pluralista”, ossia “il modo di procedere di un ordinamento democratico e pluralista sia nel governo che nell’amministrazione, tipico dei rapporti tra enti autonomi” (Pastori).

A fronte di questa serie di rilevanti innovazioni costituzionali e alle conseguenti aspettative di riassetto degli ordinamenti istituzionali vigenti, si deve dunque ora verificare quali risposte sono state delineate dagli statuti finora varati dalle Regioni ordinarie, prendendo in considerazione sia le modalità procedurali seguite sia le scelte normative di maggior rilievo ai fini che qui interessano. Per quanto riguarda i profili procedurali, ci si limita ad osservare che – secondo quanto evidenziato anche dall'Osservatorio legislativo interregionale (specie da Chellini) – nell'ambito delle vicende che hanno contrassegnato, nei diversi contesti regionali, le fasi di elaborazione dello statuto non si è certo realizzata quella prospettiva di dibattito e di concertazione tra Regioni ed Enti locali che ci si sarebbe potuti attendere per segnare una svolta nel sistema di relazioni, soprattutto ai fini della definizione delle scelte statutarie riguardanti il riparto delle funzioni amministrative e il sistema dei rapporti interistituzionali. In quasi tutte le realtà regionali ci si è, infatti, limitati a mere forme di consultazione delle rappresentanze di comuni e province, quasi in adempimento di un rituale procedurale, senza dar vita ad alcune più penetrante e specifica forma di approfondimento congiunto per far crescere il grado di effettiva partecipazione e condivisione, in chiave paritaria, delle scelte destinate a regolare i reciproci rapporti. Più articolata deve essere invece l'analisi a proposito delle soluzioni di merito riscontrabili negli statuti, che si possono suddividere su tre piani: riparto delle funzioni, modalità organizzative dell'amministrazione regionale e sistema di relazioni Regioni / Enti locali. In ordine ai criteri di definizione e riparto delle funzioni amministrative (con relativi poteri normativi e risorse), può subito rilevarsi, che le soluzioni adottate appaiono per lo più generiche e complessivamente assai deludenti, visto che è ricorrente il mero richiamo – con formule per certi versi analoghe a quelle contenute negli statuti del 1971 – della necessità di attribuire o trasferire (talora si preferisce genericamente "conferire", mentre solo la Toscana utilizza il ben più pregnante "riconoscere") agli enti locali le funzioni in applicazione dei principi costituzionali su sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. L'Abruzzo appare più puntuale perché esplicita il riferimento all'art. 118 Cost., aggiungendo qualche elemento per caratterizzare il ruolo dei comuni, anche associati, delle province e delle comunità montane, riservando alla Regione le sole funzioni che richiedono un esercizio unitario: ma, in sostanza, si tratta anche in questo caso di un rinvio al futuro legislatore regionale, senza alcuna garanzia per gli Enti locali, neppure di salvaguardia delle funzioni fondamentali (che non sono menzionate né in questo né in alcun altro statuto). Talora si prefigurano espressamente anche funzioni amministrative regionali "delegate" agli Enti locali (Abruzzo, Lazio, Liguria), senza peraltro alcun tentativo di differenziare e far intendere la *ratio* e la portata di tale previsione. Solo in alcuni casi si adottano formule volte a circoscrivere più chiaramente il ruolo amministrativo regionale (v. Abruzzo-Toscana-Umbria-Lazio). Lo statuto laziale è comunque l'unico ad utilizzare formule volte ad attribuire le funzioni "di norma" ai comuni o alle province, prevedendo per converso la "indicazione tassativa" delle funzioni riservate alle regioni in quanto attinenti ad esigenze di carattere unitario, mentre quello umbro prevede che siano di competenza dei comuni tutte le funzioni non riservate ai livelli superiori, adottando quindi esplicitamente il criterio della residualità. Va poi osservato che mai emerge una caratterizzazione del ruolo amministrativo regionale legato a prevalenti funzioni "alte" di indirizzo/coordinamento/programmazione.

Quanto al nesso tra funzioni da riallocare e risorse, vi è in genere una menzione generica di tale esigenza (che manca comunque in Marche-Piemonte-Puglia), con rinvio totale alla legge futura in ordine ai criteri e alle modalità con cui la ipotizzata connessione dovrebbe essere in concreto realizzata e garantita. Talora viene aggiunto un riferimento esplicito (ma generico) anche al necessario personale da trasferire. Comunque solo l'Umbria prevede un (non meglio precisato) coordinamento dell'autonomia finanziaria e tributaria regionale con quella di comuni e province, mentre la Toscana ("in attesa dell'attuazione 119 Cost.") prefigura un "fondo unico regionale", con riparto ex lege e verifica di funzionalità della spesa, da effettuarsi d'intesa con gli Enti locali (e si può aggiungere che tale norma è stata impugnata dal Governo ma non censurata dalla Corte costituzionale). In ordine alle garanzie del potere normativo locale volto a disciplinare l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni attribuite, che è stato significativamente riconosciuto – come già ricordato – dall'art. 117, VI (e poi invero per certi versi interpretato riduttivamente dall'art. 4 della l. 131), vi è stato qualche tentativo di salvaguardare tale ambito di autonomia. Ad esempio, il Lazio ha previsto che "la Regione esercita la potestà regolamentare (e quella legislativa?) nel rispetto di quella degli Enti locali"; in Calabria "la Regione garantisce pieno esercizio al potere organizzativo e regolamentare degli Enti locali", enunciando a tal fine espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile all'autonomia normativa degli Enti locali; il Molise "ispira la propria legislazione al rispetto dell'autonomia normativa degli enti locali"; l'Emilia Romagna ha prefigurato regolamenti regionali "cedevoli" in materie di competenza degli Enti locali (anche se va rilevato che la stessa Regione nella l.r. n. 6/04 ha utilizzato in materia di autonomia normativa locale una formulazione potenzialmente riduttiva,

analoga a quella contenuta nell'art. 4 della l. 131/03). Una soluzione per certi versi analoga a quest'ultima è quella della Toscana, la quale peraltro ha stabilito esplicitamente anche possibili limitazioni per legge dell'organizzazione e svolgimento funzioni locali per "assicurare requisiti minimi di uniformità" (soluzione certamente opinabile, data la possibile ampia latitudine di tale limite, ma che è stata convalidata dalla Corte costituzionale, sia pure a condizione che sussistano "effettive e specifiche esigenze")

Passando a considerare quanto previsto dagli statuti in ordine al modello organizzativo per la gestione dei compiti amministrativi regionali - modello che gli statuti possono ora essere definito solo a livello di "principi fondamentali", stante la formulazione dell'art. 123, che circoscrive l'ambito delle scelte statutarie aprendo maggiori spazi alle norme ordinarie -, si può rilevare una generale tendenza alla prefigurazione di apparati operativi assai consistenti, sia diretti che indiretti, a fronte di una pressoché totale disattenzione per forme di gestione "tramite" enti locali (sia nella versione pre che post riforma dell'art. 118 Cost.). Si può poi aggiungere che, per quanto riguarda gli uffici e gli apparati amministrativi diretti della Regione, la sensazione complessiva è di un (quasi) automatico appiattimento - come già in passato - sul modello organizzativo burocratico tipico dell'amministrazione statale, con un ricorrente richiamo anche ai principi generali sul procedimento amministrativo, nonché alla separazione tra compiti e responsabilità di indirizzo e controllo (politico) e di gestione (amministrativa), peraltro con due casi espliciti di spoil system (Calabria-Lazio). D'altra parte, va rilevato che non emerge alcuna soluzione "originale" in ordine alle soluzioni organizzative correlate alle funzioni "alte" di amministrazione regionale già ricordate.

Se è deludente la capacità innovativa degli statuti in ordine alle strutture amministrative interne, appare altrettanto insoddisfacente la generalizzata (e spesso ripetitiva) previsione di una serie (potenzialmente) assai numerosa di enti e strutture soggettive in vario modo legate da un rapporto di dipendenza o strumentalità con la Regione. In tal senso vanno menzionate le molteplici figure di natura tecnica, con compiti gestionali, settoriali, prefigurate prevalentemente in forma di agenzie e aziende, talora anche di imprese regionali (v. Calabria), cui si aggiunge frequentemente la previsione di possibili partecipazioni societarie. In tutti questi casi la tendenza nettamente prevalente è quella del rinvio alla legge di ogni elemento di concreta disciplina, per lo più senza neppure qualche previsione statutaria sulla configurazione del rapporto istituzionale con la Regione, in ordine ad esempio alla regolare gestione finanziaria e al controllo dei risultati (elementi adombrati soltanto negli statuti di Abruzzo-Emilia Romagna-Lazio-Piemonte). A fronte di questo ulteriore consolidamento del tradizionale (e ridondante) modello organizzativo (diretto e indiretto) dell'amministrazione regionale, originariamente in gran parte frutto del trasferimento di uffici statali alle Regioni (nelle due fasi della regionalizzazione del 1972 e 1977) e poi di un forte e persistente accentramento nella gestione amministrativa, non emerge - come già rilevato - alcuna previsione di "utilizzo" delle amministrazioni locali quale alternativa alla creazione di apparati regionali (fermo restando che tale ipotesi di valorizzazione degli Enti locali non potrebbe riguardare ovviamente le funzioni amministrative regionali "alte", ma soltanto quelle operative). Vi sono solo due eccezioni, sia pure parziali, che meritano di essere segnalate (salvo poi verificarne la concreta attuazione): da un lato, la Puglia prevede uno "sportello unico comunale" per qualsiasi pratica, a prescindere dall'amministrazione competente, con intese ad hoc da perfezionare tra Regioni e Comuni; dall'altro lo statuto delle Marche, con una previsione di per sé di rilevante significato, subordina la istituzione di enti, aziende e agenzie regionali alla verifica che le funzioni amministrative della Regione non possano essere svolte direttamente dagli uffici regionali "o conferite agli enti locali".

Traguardando, infine, le norme statutarie concernenti (a vario titolo) modalità di relazione tra Regioni e Enti locali fondate su pari dignità (e non su una esplicita o strisciante supremazia regionale), è opportuno distinguere tra forme di collaborazione / coordinamento procedimentali e strutturali. In ordine a quelle procedimentali, si possono formulare, semplificando al massimo, tre tipi di considerazioni. In primo luogo si può osservare, in via generale, che, se è ricorrente un generico riferimento alla necessità di raccordi tra la programmazione regionale e locale e alla prospettiva di partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale, meno frequente è la previsione di un raccordo in ordine alla definizione degli obiettivi e alla attuazione delle politiche regionali (previsto solo negli statuti in Marche, Lazio, Toscana); d'altra parte, solo quattro statuti prevedono la "concertazione istituzionale" per le determinazioni delle politiche regionali, al di là della programmazione socio-economica: tra questi più esplicita appare la Calabria ("La Regione utilizza la concertazione e programmazione negoziale come strumento essenziale di governo, regolando con legge le modalità di accordi e intese"), mentre originale appare il Piemonte ("La Regione promuove e favorisce con leale collaborazione rapporti di sistema con gli Enti locali"). In secondo luogo, va detto che, per le forme di relazione basate su interventi regionali in aree di competenza dell'amministrazione locale, frequenti sono soprattutto le forme di "sostituzione"

regionale (fondate sostanzialmente sull'art. 120 Cost., ripetutamente oggetto di pronunce costituzionali, a partire dalla sent. n. 313/03) previste in caso di inerzie o inadempimenti locali (v. gli statuti di Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Umbria). Talora gli interventi sostitutivi sono subordinati a varie clausole (ad esempio, il Lazio li circoscrive a casi prestabiliti per legge o ad atti obbligatori, in funzione di tutela di un interesse superiore), mentre in altri casi ci si preoccupa di riservare tali interventi ad organi regionali di governo oppure di stabilire, come in Umbria, meccanismi improntati alla leale collaborazione (con un parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie). Da menzionare sono anche i casi, invero assai limitati, in cui si fa riferimento a talune forme specifiche di sostegno regionale agli Enti locali, come avviene per il Piemonte, che prefigura interventi correlati alla politica transfrontaliera di comuni e province. In terzo luogo, verificando le previsioni statutarie che prefigurano significative forme di relazione legate a poteri di iniziativa locale rispetto a compiti amministrativi regionali, si possono menzionare, al di là dei consueti strumenti di carattere ispettivo (interrogazioni, ecc.) prefigurati in alcuni statuti (ma senza garanzie particolari), solo talune (peraltro sporadiche) previsioni di sollecitazioni qualificate, come nel caso interessante previsto dalla Toscana, i cui enti locali possono concorrere a "orientare la regione per quanto di loro interesse nella formazione di atti comunitari".

Passando a considerare le relazioni di carattere strutturale, le previsioni statutarie da esaminare in questa sede sono essenzialmente quelle riguardanti i Consigli delle autonomie (CAL), che sono prefigurati in effetti in tutti gli statuti, in attuazione – ma anche al di là – di quanto stabilito nell'art. 123 Cost. D'altra parte, va subito rilevato che in ordine ai CAL vi erano già state delle "anticipazioni" e sperimentazioni in alcune Regioni (anche se talora con qualche ambiguità tra il modello del "Consiglio" e quello della "Conferenza"). Inoltre, vi sono ipotesi pendenti di rafforzamento del loro ruolo prefigurate nella riforma costituzionale *in itinere* (che qualificata espressamente i CAL "organi di consultazione, di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli Enti locali"), con formulazioni per certi versi coincidenti con quelle profilate fin dal 1996 in una proposta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome: materiali che in vario modo hanno verosimilmente indotto gli statuti ad allargare l'orizzonte al di là di quanto previsto dall'u.c. del vigente art. 123.

Ciò precisato, va tuttavia subito sottolineato che quasi tutti gli statuti si limitano, in ordine ai CAL, a talune (circoscritte) scelte sulle modalità di costituzione e sul loro ruolo, rinviando largamente per tutto il resto ad una futura legge di specifica e puntuale disciplina. Questa scelta di metodo finisce, in sostanza, per lasciare al di fuori delle previsioni statutarie una serie di profili importanti e delicati per la fisionomia rappresentativa e per la tutela dell'indipendenza dell'organo. In effetti, come è stato puntualmente sottolineato da qualche autore (v. Rescigno, 2004), il ruolo strategico del CAL per la configurazione dei rapporti tra Regione ed Enti locali dopo la riforma del titolo V richiederebbe senza dubbio una specifica attenzione diretta dello statuto per questo organo, con una riserva statutaria della disciplina di una serie di profili importanti per la configurazione e l'assetto istituzionale del Consiglio, specialmente in ordine ai criteri di composizione, durata ed eventuale scioglimento, presidenza e ufficio presidenziale, regolamenti organizzativi interni e autonomia amministrativa e contabile, nonché funzioni ed effetti giuridici degli atti. A parte questa osservazione di carattere generale, si può comunque rilevare, dal complesso delle previsioni statutarie, un quadro in chiaroscuro in cui, per un verso, appaiono risolti (in una prospettiva accettabile) alcuni significativi profili istituzionali, mentre sussistono, per altro verso vari punti problematici, con soluzioni statutarie meno univoche o comunque troppo aperte o lacunose.

Due sono soprattutto gli aspetti di fondo su cui gli orientamenti offerti dagli statuti appaiono più maturi, con opzioni ricorrenti ed inequivoche, che sembrano portare a compimento in una direzione utile il vivace dibattito dottrinale e la fase sperimentale che negli ultimi anni ha contrassegnato, specie in alcune regioni, le vicende legate alla prefigurazione e costituzione dei CAL.

Da un lato, appare definitivamente acquisita la fisionomia del CAL come organo di rappresentanza (soltanto) degli Enti locali in sede regionale, con esclusione quindi sia del modello "conferenza" (presieduta dal Presidente della Regione), sia della partecipazione di altre istituzioni pubbliche operanti nell'ambito del territorio regionale (solo il Lazio prevede la possibilità di includere, ma senza diritto di voto, rappresentanti delle autonomie funzionali: camere di commercio, università e scuole). Fisionomia rafforzata in genere dal riconoscimento al CAL di una specifica autonomia organizzativa (non prevista solo negli statuti di Piemonte e Puglia), con un presidente eletto tra i componenti, nonché con una specifica dotazione di mezzi finanziari e di personale previsto per legge. Dall'altro, emerge una sostanziale e univoca tendenza – già rilevata in alcune recenti analisi dottrinali (Violini, 2002; Carli, 2005) – a non considerare il CAL come una sorta di seconda camera della Regione, in diretto rapporto col solo Consiglio regionale, ma un organo consultivo della Regione nel suo complesso, in grado di interagire con tutti gli organi regionali di governo.

Va comunque notata una evidente propensione degli statuti a marcare maggiormente il nesso del CAL col Consiglio regionale, facendo coincidere ad esempio sede e durata (e talora numero dei componenti), in un caso prevedendo addirittura una seduta annuale congiunta (Toscana), oppure un rapporto annuale al Consiglio (Marche), mentre l'Emilia Romagna ha preferito sottolineare il rapporto costante del CAL con l'Assemblea regionale. Quanto invece ai profili dove emerge una maggiore variabilità e problematicità o dove gli statuti appaiono più sfuggenti o generici, lasciando aperte questioni delicate, si possono evidenziare soprattutto tre punti.

Vi sono anzitutto tre statuti (Calabria, Lazio, Umbria) in cui, in ordine ai criteri di composizione del CAL, si fa riferimento all'esigenza di rappresentare, oltre al pluralismo istituzionale e territoriale, anche quello politico, aprendo una prospettiva che può complicare non poco la formazione dell'organo e che finisce comunque per coinvolgere necessariamente tutti gli eletti nei Consigli degli Enti locali nelle designazioni dei rappresentanti in senso al CAL medesimo. Inoltre, si riscontrano non marginali differenze in ordine al ruolo e alle funzioni del CAL, che oscillano tra soluzioni prevalentemente di tipo consultivo e previsioni volte invece a rafforzare in vario modo la posizione dell'organo, sia con vincoli in ordine alla obbligatorietà di taluni pareri, sia col riconoscimento di spazi di iniziativa e proposta qualificata (ad es. per la riallocazione delle funzioni agli enti locali), sia soprattutto stabilendo talune forme di concertazione finalizzate a realizzare vere e proprie determinazioni regionali d'intesa col CAL. Si deve, infine, accennare – in questo contesto – anche alla questione specifica relativa alle garanzie e agli effetti giuridici delle deliberazioni del CAL, per le quali solo in taluni statuti è prevista espressamente qualche forma di vincolo o di aggravamento procedurale per le decisioni regionali che intendessero discostarsi dal parere formulato dal CAL (con necessità di maggioranza assoluta o qualificata oppure di esplicita motivazione). Ciò precisato, si può ulteriormente osservare che talora emergono – peraltro in specifiche previsioni statutarie, più che nell'ambito di un disegno organico – spunti interessanti (ed originali) se, tralasciati dal punto di vista di una maggiore valorizzazione del CAL nel contesto regionale (sia legislativo che amministrativo). In tal senso meritano di essere segnalati, ad esempio, i casi in cui il CAL è coinvolto nella composizione dell'organo regionale di garanzia statutaria, al quale comunque in qualche caso si prevede che il CAL possa rivolgere specifici ricorsi a tutela delle prerogative degli enti locali (v. Abruzzo, Emilia Romagna e Toscana). Talora invece si riconosce al CAL un ruolo consultivo obbligatorio per la determinazione delle funzioni locali o nell'ambito delle procedure di esercizio del potere sostitutivo regionale (v. Calabria e Umbria); oppure per la definizione dei rapporti con la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti (v. Emilia Romagna). Talaltra si riconoscono al CAL significativi poteri di iniziativa a garanzia delle competenze degli Enti locali (v. proposte di impugnazione di leggi statali, nonché, come nel caso della Calabria, attivazione di procedure di verifica sul rispetto delle competenze locali da parte del legislatore regionale). Meritano una menzione anche i casi in cui il CAL è coinvolto nella valutazione delle politiche regionali (v. Marche e Umbria) oppure nelle procedure riguardanti interventi col sostegno comunitario (l'Abruzzo prevede che il CAL possa formulare proposte specifiche sul ruolo degli enti locali in materia e sulle connesse implicazioni organizzative). Comunque, è evidente che – a voler tirare le fila su questi profili (in chiaroscuro) di relazione strutturale tra Regione ed Enti locali – per poter valutare compiutamente quale concreta influenza potrà derivare dalla configurazione del CAL per un nuovo assetto dei rapporti e per la conformazione della stessa amministrazione regionale, si dovrà attendere di verificare soprattutto a livello empirico quali reali dinamiche si produrranno nei rapporti tra Regioni e Enti locali: se di fatto resteranno prevalentemente nell'ottica di una mera attività di consultazione / proposta oppure se sapranno evolversi verso sistematiche forme di concertazione, in una prospettiva di "normale" interazione tra istituzioni territoriali (a vario titolo) interdipendenti, a maggior ragione tenendo conto del carattere eminentemente programmatico e di coordinamento che dovrebbe (ri)qualificare il ruolo dell'amministrazione regionale. Ha il sapore dell'impresa varare una legge quadro che riformi la disciplina dello spettacolo dal vivo. Un'impresa di cui si sentiva l'esigenza da tempo, e che è divenuta imprescindibile alla luce della riforma, nel 2001, del Titolo V della Costituzione e della successiva giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 255 e 256 del 21 luglio 2004). Che affida nuovi poteri e funzioni a Regioni ed Enti locali.

Nata da una metodologia di lavoro inedita, oggetto di confronto con i soggetti interessati, dall'Agis alle organizzazioni dei lavoratori, alle Regioni, agli Enti locali. Ma che non manca di suscitare perplessità ed allarmismi. Nonostante il ministro per i beni culturali Francesco Rutelli l'abbia definita «del tutto perfettibile», invitando gli operatori coinvolti nel confronto «ad un atteggiamento al possibile costruttivo». «Un confronto, appunto, per correggere e per chiarire, anche se non è una concertazione sindacale», come ha voluto sottolineare Elena Montecchi,

sottosegretario del Ministero per i beni e le attività culturali, colei che all'"impresa" si è votata con decisione.

L'Onorevole ha affermato: *"Innanzitutto è la prima volta nella storia italiana che si stabiliscono dei principi. E i principi sono fondamentali. All'art. 1, commi 1 e 2, definiamo lo spettacolo dal vivo come patrimonio artistico della Nazione e parte integrante degli indirizzi dettati dalle Convenzioni Unesco. In questo modo, ancorandolo ai principi, blindiamo il finanziamento pubblico. Se proviamo a riflettere su che tipo di legislazione c'è dal 1948, ci accorgiamo che c'è stata una legislazione sulle Fondazioni lirico sinfoniche, delle leggi sulla musica, mentre sul teatro di prosa abbiamo solo circolari e norme di finanziamento che si sono stratificate. Inoltre non possono accedere ad alcun finanziamento tutti quei linguaggi legati alla contemporaneità che si sono sviluppati nell'ultimo decennio. La proposta di riforma amplia la definizione di spettacolo dal vivo a teatro, musica, danza, circhi, spettacolo viaggiante, tradizione popolare, teatro urbano e artisti di strada. Oltre ai nuovi linguaggi multimediali e alle forme di contaminazione fra linguaggi diversi. L'abolizione del FUS è solo un semplice tecnicismo. Comunque chiariamo meglio questo aspetto anche per fugare dubbi e perplessità. Siamo obbligati a tener conto della riforma del Titolo V della Costituzione. È quindi necessario un riordino delle competenze istituzionali. Il Fus viene abolito perché devono essere profondamente riformate le modalità di erogazione dei finanziamenti, dato che ci sono dei poteri nuovi. Ma non viene certo abolito il finanziamento pubblico. Che anzi già nell'anno in corso, pur con il vecchio strumento del Fus, è stato reintegrato a una cifra di più di 441 milioni di euro, a fronte dei 286 che prevedeva la Finanziaria del precedente governo. E che sarà ulteriormente incrementato nel biennio successivo. Inoltre già in questa Finanziaria sono stati creati due fondi di 20 milioni di euro l'uno. Il primo per il cofinanziamento di progetti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, l'altro per il sostegno e la promozione di grandi eventi, come ad esempio sarà il Festival Nazionale del Teatro. Allo Stato spetta la definizione dei principi generali, cui dovranno attenersi i provvedimenti normativi regionali. Le Regioni dovranno quindi costruire un quadro normativo regionale che rispetti rigorosamente principi e vincoli generali previsti dalla legge quadro. Sarà inoltre compito dello Stato promuovere eventi culturali anche di carattere internazionale e accordi di coproduzione con paesi esteri.*

4 Conclusioni

A voler aggiungere qualche sintetica battuta conclusiva su quanto si è finora considerato, si può anzitutto ribadire quanto già accennato, ossia che nel complesso, in ordine alla configurazione dei rapporti tra Regioni ed Enti locali in chiave coerente con i principi di sussidiarietà istituzionale e di cooperazione / integrazione, gli statuti delle Regioni ordinarie appaiono certamente, poco innovativi e assai spesso evasivi, se non deludenti. Si può, addirittura, arrivare ad affermare che in larga misura – e con le dovute eccezioni – le scelte statutarie non sono molto dissimili da quelle del 1971, visto che sui punti qui trattati appaiono sostanzialmente disattenti non solo al nuovo quadro costituzionale, ma anche ai principi della Carta europea dell'autonomia locale (che solo il Lazio richiama e fa propri). Anche quando i principi autonomistici sono formalmente ripresi, talora in modo inutilmente ripetitivo (lo statuto della Calabria, ad esempio, riproduce quasi letteralmente parti degli artt. 5 e 118 della Costituzione, richiamando altresì i principi della l. 59/97 e del connesso decreto 112/98), la sensazione è che si tratti essenzialmente di un'autonomia proclamata, più che praticata, ossia di "formule di stile" disgiunte da un'effettiva percezione delle implicazioni sottese al nuovo asse istituzionale (in tal senso, il fenomeno è per molti versi analogo a quanto è dato osservare, in questi ultimi anni, a proposito dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, ripetutamente menzionata e fatta salva ad esempio nella legge n. 53/03 e nei conseguenti decreti legislativi, ma poi sostanzialmente disattesa nell'impianto e nei contenuti degli interventi di riforma concernenti il sistema pubblico di istruzione). In ogni caso, va sottolineato che è in larga misura carente una visione sistemica (tripolare) e integrata delle autonomie territoriali, basata effettivamente sull'applicazione della *ratio* "rivoluzionaria" della sussidiarietà, nonché dei principi di adeguatezza e differenziazione, sia nel riassetto delle funzioni amministrative, a partire da quelle fondamentali degli Enti locali, sia in ordine alla distinzione di ruolo tra le amministrazioni locali e quella regionale. Manca, insomma, una decisa correzione di rotta, cosicché a distanza di quindici anni – e pure essendo sopravvenuta una serie di riforme volte a dar vita ad un effettivo e coordinato riassetto dei poteri regionali e locali, appare tuttora attuale la considerazione di Umberto Pototschnig, quando nel 1990 rilevava, in sede di bilancio di quattro legislature regionali, che "continuano a restare incerti i confini tra amministrazione regionale e locale".

Certo, come si è potuto constatare, non mancano alcune significative e innovative previsioni statutarie e talora qualche abbozzo di nuovo disegno nei rapporti tra Regioni e Enti locali, ma nel complesso appare pressoché impossibile individuare uno statuto regionale maturo e appagante rispetto alle aspettative di riequilibrio in chiave coerente col policentrismo e il sistema di integrazione e cooperazione di autonomie territoriali prefigurate dal nuovo titolo V della Costituzione.

Anche quando alcune formulazioni statutarie di nuovo conio appaiono maggiormente in sintonia coi recenti principi costituzionali, aprendo prospettive inedite e potenzialmente utili, riemerge quasi sempre nel medesimo statuto, su altri punti essenziali, una propensione regionocentrica, legata in certo modo ad una visione di accentramento o di primazia regionale, senza comunque riconoscere mai al Consiglio delle autonomie quel ruolo strategico che potrebbe avere (sia nella fase transitoria di riequilibrio che a regime) per assicurare una reale integrazione (pur nella distinzione di ruoli) tra Regione e Enti locali. La visione statutaria resta per lo più ancorata ad un ruolo amministrativo operato diretto della Regione, senza imboccare decisamente la strada, da un lato, del decentramento amministrativo agli enti locali, con idonee garanzie di risorse finanziarie e strumentali (a fronte di una riserva alle Regioni delle sole funzioni alte di programmazione, indirizzo e coordinamento, nonché di quelle assolutamente non conferibili), dall'altro del coinvolgimento effettivo degli enti locali nelle determinazioni politiche regionali, in regime di leale collaborazione e in un'ottica di sostegno anche alla promozione e sviluppo delle comunità locali. In altre parole, è generalmente mancata una corretta percezione e distinzione della dicotomia "governo regionale – amministrazione locale", che avrebbe dovuto indurre a strutturare l'organizzazione amministrativa regionale in conformità a funzioni eminentemente programmatiche e di coordinamento, spostando sull'amministrazione locale gran parte della gestione di funzioni operative e di servizio. Si è così anche vanificata l'occasione di una modernizzazione e riqualificazione delle strutture amministrative regionali (con organizzazioni agili, in regime di staff e di supporto tecnico agli organi di governo), mantenendo invece quasi sempre la previsione di una forte amministrazione burocratica diretta, integrata da una molteplicità di enti dipendenti e strumentali. Queste osservazioni critiche sarebbero (ovviamente) assai più marcate a voler considerare i (limitati) processi di adeguamento statutario in corso per le Regioni speciali, laddove il regionocentrismo è in certo modo legittimato dal potere regionale di ordinamento degli enti locali, generalizzato con la l.c. n. 2/93, che la stessa Corte costituzionale ha finora in certo modo avvalorato, anche in pronunce recenti, sia pure non entrando nel merito delle implicazioni connesse e, quindi, senza cercare un raccordo tra i poteri particolari riconosciuti dallo statuto di autonomia a ciascuna Regione speciale e il sistema complessivo di principi e garanzie riguardanti le autonomie locali a seguito della recente riforma costituzionale. Se questo tipo di orientamento dovesse consolidarsi, si potrebbe, in sostanza, delineare un (del tutto opinabile) indirizzo interpretativo basato su una sorta di doppio regime dell'autonomia locale, pur nell'unitario sistema della Repubblica, con una consistente *deminutio* della condizione di autonomia dei comuni e delle province nell'ambito delle Regioni speciali. A prescindere da tali considerazioni, si può comunque concludere che, al di là delle scelte statutarie, si può aprire per molti versi una possibile nuova dinamica nelle relazioni tra Regioni ed Enti locali, una volta che si saranno (finalmente) esercitate le deleghe previste dall'art. 2 della l. 131/03 (anzitutto in ordine alla determinazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali) e si sarà avviata la concreta attuazione anche di quanto previsto dall'art. 7 della stessa legge in vista di un riassetto delle funzioni amministrative coerente con i principi dell'art. 118 Cost. In tal senso, si può solo aggiungere che la prospettiva di realizzazione del nuovo quadro costituzionale dipenderà in larga misura anche dalle capacità di partecipazione e proposizione che sapranno esprimere le stesse autonomie locali, specie su base regionale, per "costringere" le Regioni a cambiare registro (in attesa che vengano sancite in Costituzione forme specifiche di garanzia in caso di scelte regionali incoerenti o contraddittorie, riconoscendo qualche forma di accesso diretto di comuni e province al giudice delle leggi).

BIBLIOGRAFIA

- V. ANGIOLINI, *Ordinamento civile e competenza regionale*, in Riv. giur. lav., 2004, 26 ss.;
- A. ANZON, I poteri delle Regioni nel modello originario – *I criteri di distribuzione delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni* - Diritto regionale italiano, 2002;
- G. ARRIGO, *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione. Il lavoro tra diritto comunitario e diritto interno*, in Lav. pubbl. amm., 2002, suppl. fasc. 1, 103 ss.;
- ASTRID, *La legislazione sul lavoro fra Stato e Regioni*, doc. novembre 2002, in www.astridonline.it;
- M. V. BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, in Lav. dir., 2001, 419 ss.;
- C. BARBATI, *Istituzioni e spettacolo. Pubblico e privato nelle prospettive di riforma*, Padova, 1996
- C. BARBATI, *Commento all'art. 156*, in “Lo stato autonomista” (a cura di G. Falcon), Mulino, Bologna, 1998, pp. 515 ss.
- A. BARBERA, *Le fonti del diritto del lavoro, fra legge e contratto*, in “Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro”, Milano, 2002, 39 ss.;
- A. BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, in DOnline, 2004, in www.dille.it;
- A. BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in Dir. merc. lav., 2003, 501 ss.;
- M. BIAGI, *Il lavoro della riforma costituzionale*, in Dir. rel. ind., 2002, 157 ss.;
- D. BOLOGNINO, *La collocazione del “lavoro pubblico” tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in Dir. lav., 2005, II, 3 ss.;
- M. CALCAGNILE, *L'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Regioni ed i principi dell'ordinamento amministrativo*, n. 16/2004, in www.federalismi.it;
- F. CARINCI, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione. La materia del lavoro*, in “Il diritto del lavoro dal ‘libro bianco’ al disegno di legge delega 2002” (a cura di F. Carinci e M. Miscione), Milano, 2002, 9 ss.;
- F. CARINCI, *Una riforma rimasta orfana*, in Lav. pubbl. amm., 2002, suppl. fasc. 1, 1 ss.;
- F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in Arg. dir. lav., 2003, 17 ss.;
- F. CARINCI, *Una riforma ‘conclusa’. Fra norma scritta e prassi applicativa*, in Lav. pubbl. amm. 2004, 329 ss.;
- M.C. COLOMBO, *Riforma delle fonti e nuove competenze legislative regionali – Il processo di riforma dalla legge costituzionale n. 1/99 alla modifica del Titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3/2001)*, in Nuova Rassegna, n. 21/2001;
- A. CORPACI, *Appunto su lavoro pubblico e titolo V*, 2002, in www.astridonline.it;
- A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in Le regioni, 2001, 1305 ss.;
- G. D'ALESSIO, *Il pubblico impiego*, in “Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali” (a cura di G. Corso e V. Lopilato), Milano, Giuffrè, 2006;

- G. D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo l nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2001, 753 ss.;
- G. D'AURIA, *Variazioni su lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e Titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2005, 3 ss.
- G. D'AURIA, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico: prime provvisorie considerazioni*, www.astridonline.it, 2002;
- M. DELL'OLIO, *IL diritto del lavoro e le sue fonti*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2002, 515 ss.;
- R. DEL PUNTA, *Tutela e sicurezza del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2001, 431 ss.;
- A. DI STASI, *Il diritto del lavoro nelle Regioni a statuto ordinario*, in *ILLeJ*, vol. VI, n. 2, 2004, in www.labourlawjournal.it;
- L. FIORILLO, *Le fonti del lavoro pubblico nell'elaborazione di dottrina e giurisprudenza*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2004, 569 ss.;
- T. GALLOZZI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e il pubblico impiego*, 2005, in www.formez.it;
- A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 352 ss.;
- F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2004, 44 ss.;
- F. GHERA, *Il "lavoro pubblico regionale": dalla competenza concorrente alla "concorrenza di competenze"*, in *Giur. cost.*, 2004, 4199 ss.;
- F. LISO, *Articolo 117 e lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, 2002, in www.astridonline.it;
- M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 645 ss.;
- F. MALZANI, *Il lavoro nel Titolo V della Costituzione, tra essere e dover essere*, in *Dir. lav.*, 2005, I, 59 ss.;
- L. MARIUCCI, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto* – 2001;
- L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO; G. FALCON, *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996
- M. NAPOLI, *Disegno di legge delega e modifica al Titolo V della Costituzione*, in *Diritto delle relazioni industriali* - n. 3/XII – 2002;
- G. NAIMO, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione*, in www.lexitalia.it;
- PALLINI, *La modifica del titolo V della Costituzione: quale federalismo per il diritto del lavoro?*, in *Riv. giur. lav.*, 2002, 21 ss.;
- M. PERSIANI, *Devolution e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2002, 19 ss.
- M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *Lav. dir.*, 2001, 491 ss.;
- A. SALERNI, *Riforma costituzionale e mondo del lavoro*, in www.lexitalia.it;
- R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e il nuovo art. 117 Cost. all'esame della Corte Costituzionale*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003, 558 ss.;
- R. SALOMONE, *La materia del lavoro tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. n. 1, 129 ss.;
- R. SALOMONE, *Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo art. 117 Cost.?*, in www.forumcostituzionale.it
- R. SANTUCCI, *Il diritto del lavoro alla prova del federalismo*, in *Nuova Costituzione federale e sviluppo locale nel Mezzogiorno*;
- P. TOSI, *I nuovi rapporti tra Stato e Regioni: la disciplina del contratto di lavoro*, *Riv. italiana del diritto del lavoro*, 2003;
- L. ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in *"Diritto del lavoro. Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni"* (a cura di F. Carinci e L. Zoppoli), Torino, 2004, 54 ss.;
- L. ZOPPOLI, *Pubblica amministrazione e diritti del lavoro nella stagione di federalismo e devolution*, in *Lav. dir.*, 2001, 469 ss.;
- L. ZOPPOLI, *La riforma dei titoli V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, suppl. n. 1, 149 ss.;
- L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *"Problemi giuridici del mercato del lavoro"* (a cura di M. Rusciano), Napoli, 2004, 9 ss.

di Paolo Donat-Cattin