

OSSERVATORIO DELLO SPETTACOLO

LO “SPETTACOLO” DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

Andrea Morrone*

***Professore Straordinario di Diritto Costituzionale nella facoltà di Giurisprudenza
dell'Alma Mater Studiorum Università di Bologna**

2008

Lo "spettacolo" dopo la riforma del titolo V

di Andrea Morrone*

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI Direzione Generale per lo Spettacolo del Vivo SEGRETARIA
- 7 FEB. 2008
N. Prot. <u>1345</u> Pos. <u>553.04.00/1</u>

1. Lo spettacolo nella Costituzione e nella legislazione.

Lo "spettacolo" come oggetto di disciplina riceve nella Costituzione una attenzione apparentemente limitata. L'unica disposizione che espressamente lo richiama è l'art. 21, ultimo comma, Cost., laddove vieta "le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume". La nozione, però, deve ritenersi presupposta o implicitamente ricompresa anche in altre disposizioni. Lo "spettacolo" – lemma che secondo l'uso indica "rappresentazione scenica o cinematografica, esibizione artistica o manifestazioni sportiva, rivolta a un pubblico di spettatori" – certamente rientra tra i beni del "patrimonio artistico della nazione" che la "Repubblica" tutela nell'art. 9 (si parla, in proposito, di "beni culturali-attività": Cassese, 1976); così come gode, in quanto manifestazione del pensiero, delle garanzie dell'art. 21 Cost.; nonché, in quanto fonte di espressioni artistiche, della tutela privilegiata assicurata all'arte e alla scienza dall'art. 33 Cost. Alla luce di queste disposizioni, le manifestazioni ascrivibili allo spettacolo possono essere considerate come parte dei valori fondamentali della Costituzione.

Più difficile è, invece, l'inquadramento dello spettacolo nella dimensione dello stato regionale e, quindi, dei livelli di governo territoriale. Il vecchio articolo 117, nell'individuare le materie di legislazione regionale concorrente, si limitava a individuare solamente una competenza *lato sensu* ascrivibile alla tutela dei beni culturali, specificamente in materia di "musei e biblioteche di enti locali". Neppure il nuovo articolo 117 Cost., dopo la riforma del titolo V, nel rovesciare il criterio di distribuzione delle materie tra legge statale e legge regionale, contempla direttamente la materia dello "spettacolo". Tuttavia, la nuova formulazione prevede altre materie che con quella dello spettacolo hanno più di un punto di contatto: la "tutela dei beni culturali", assegnata alla competenza esclusiva dello stato (art. 117, comma 2, lett. s); la "valorizzazione dei beni culturali" e la "promozione e organizzazione di attività culturali" (art. 117, comma 3), assegnate alla competenza regionale concorrente. Questo elenco di materie nominate deve essere, altresì, coordinato con la "clausola di residualità" stabilita al comma 4 dell'art. 117 Cost., secondo la quale, "spetta alle regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato".

Poche e, soprattutto scarsamente risolutive, le indicazioni provenienti dalla legislazione. Il d.p.r. n. 616 del 1977 si limitava a stabilire (art. 49) che “le regioni, con riferimento ai propri statuti ed alle proprie attribuzioni, svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunità regionale, o direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, società regionali o a prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa, nonché contribuendo ad iniziative di enti locali o di consorzi di enti locali”, rinviando programmaticamente a una legge di riforma quanto al riordino delle funzioni regionali e locali in ordine alle attività di prosa, musicali e cinematografiche”. Il d.lgs. n. 112 del 1998, emanato sulla base della delega contenuta nell’art. 1, comma 4, lett. c), della legge n. 59 del 1997, si limita a stabilire “i compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo” (art. 156), ponendo soltanto le premesse per il decentramento a favore del sistema delle autonomie, ma senza reale portata innovativa rispetto al quadro precedente (Barbati, 1998, 516).

Più articolata e complessa è la vicenda della disciplina normativa dell’attuale Ministero dei beni e delle attività culturali (Mibac). Dopo la soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo per via del *referendum* abrogativo del 1993 (uno dei cinque quesiti promossi dalle regioni per il trasferimento di funzioni in materia di sanità, agricoltura, turismo, industria e per l’abolizione di alcuni poteri statali previsti dal d.p.r. n. 616 del 1977), le competenze dell’amministrazione centrale in materia di turismo, sport e spettacolo sono state riordinate con il d.l. n. 97 del 1995. Ma anche questo testo era sottoposto a una richiesta di abrogazione referendaria, sempre su iniziativa di alcune regioni, ma inutilmente (la Corte non ammise al voto il quesito per difetto di omogeneità: cfr. sent. n. 16 del 1997: sul punto vedi Barbera-Morrone, 2003). L’istituzione del Ministero dei beni e delle attività culturali è avvenuta, quindi, con il d.lgs. n. 368 del 1998, sulla scorta dell’art. 11 della legge n. 59 del 1997: ad esso sono state attribuite le funzioni in materia di spettacolo previste per il dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio disciplinato dal d.l. n. 97 del 1995. Questa disciplina è stata nuovamente modificata: dapprima integrata con le norme del d.lgs. n. 300 del 1999 e successivamente riordinata dapprima con il d.lgs. n. 3 del 2004 e, poi ancora, con la legge n. 233 del 2006. Tra le funzioni del “Mibac”, nel quadro delle norme del d.lgs. n. 112 del 1998, rientrano competenze amplissime, riassumibili, secondo la formula dell’art. 1 del d.lgs. n. 368 del 1998 la “tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla promozione delle attività culturali”. Tanto da non sembrare eccessiva l’affermazione secondo la quale “non vi è alcun settore, riconducibile ai beni e alle attività culturali, su cui il ministero non sia riconosciuto titolare di competenze” (Barbati, Cammelli, Sciuolo, 2006, 125).

2. Le interpretazioni del nuovo titolo V della Costituzione.

Di fronte alle nuove norme costituzionali sono state avanzate tutte le letture astrattamente possibili. Secondo un’interpretazione ricorrente, fatta propria anche dalla Corte costituzionale (sentt. nn. 255, 256 del 2004 e 285 del 2005), lo “spettacolo” dovrebbe ritenersi ricompreso nella materia concorrente della “promozione e organizzazione di attività culturali”: ciò in base alla duplice

considerazione circa l'autonomia rispetto al concetto di "bene culturale" e la caratteristica, comune a tutte le attività culturali, di essere lo spettacolo attività di elaborazione e diffusione della cultura (cfr., altresì, Consiglio di Stato, parere del 20 dicembre 2002, n. 3608/2002; decreto-legge n. 24 del 2003 e, in dottrina, B. Caravita, 2002). Le regioni, in buona sostanza, avrebbero acquisito una competenza legislativa concorrente, limitata solo dai principi fondamentali della materia, riservati alla legislazione dello stato: principi che possono essere posti attraverso apposite leggi quadro o, in loro assenza, desunti dalla legislazione statale vigente (cfr. Corte cost. sent. n. 282 del 2002; art. 1, comma 3, legge n. 131 del 2003).

A questa lettura si contrappone la tesi di chi legge le nuove disposizioni del titolo V della Costituzione utilizzando il duplice criterio e della *enumerazione* tassativa delle competenze statali e della *residualità* delle competenze del legislatore regionale. Le materie statali, di conseguenza, devono essere ricostruite secondo una interpretazione stretta, non estensiva, perché la competenza residuale e, perciò generale, è ora delle regioni. Questo assunto porta a escludere non solo qualsiasi capacità espansiva dei titoli di competenza esclusiva statale, ma pure l'inutilizzabilità della materia "promozione e organizzazione delle attività culturali", dato che ricomprendere lo spettacolo nelle attività culturali rappresenta comunque un'estensione del raggio di azione di quest'ultima materia e, in parallelo, della competenza statale, attraverso la determinazione dei principi fondamentali. Lo "spettacolo", in tal modo, viene attratto dalla clausola di residualità di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost., dando luogo a una competenza piena o residuale o esclusiva – che dir si voglia – delle regioni (Così Barbati, 2003; Torchia, 2002; tesi sostenuta dalle regioni nei ricorsi decisi dalla Corte costituzionale nelle decisioni citate).

Una tesi del tutto diversa propone di sciogliere la questione attraverso il criterio della dimensione degli interessi: le competenze in materia di spettacolo vanno individuate secondo il carattere nazionale, regionale e locale degli interessi sottesi alle attività che vi danno forma. In buona sostanza, tutte le espressioni della cultura che hanno una valenza tale da coinvolgere valori di interesse nazionale non possono essere lasciati alla differenziata disciplina delle regioni, ma giustificano un forte potere conformativo e di intervento dello stato e, di conseguenza, per le regioni uno spazio limitato alle attività culturali di interesse regionale o locale (cfr. Baldassare, 2002; tesi sostenuta dall'Avvocatura dello stato nelle memorie difensive innanzi alla Corte costituzionale). La traduzione positiva di questo approccio si è avuta nel disegno di "grande riforma" varato dalla maggioranza di centro-destra nella scorsa legislatura. Il progetto, poi respinto nel *referendum* popolare del 25-26 giugno 2006, dando forma all'idea di un forte recupero del centro nella materia *de qua*, non solo reintroduceva espressamente il limite dell'interesse nazionale, ma operava una scissione nella distribuzione delle competenze stato-regioni secondo il criterio degli interessi: all'esclusiva competenza statale era assegnata la "promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive di rilevanza nazionale", alla competenza esclusiva regionale, invece, la "promozione e organizzazione di attività culturali e di spettacolo di rilevanza regionale e locale".

3. Strumenti per ricostruire le competenze e le responsabilità in materia di spettacolo.

Tutte queste letture non paiono sufficienti a risolvere la complessità della materia dello "spettacolo". Sciogliere la questione relativa alle competenze in materia di "spettacolo" dopo la riforma del titolo V, sia dal punto di vista della disciplina, sia dal punto di vista delle relative responsabilità gestionali e finanziarie, impone piuttosto di seguire una strada diversa, che abbia come obiettivo chiarire se esista o meno una materia "spettacolo" e quali ne siano e l'oggetto e i confini. Per svolgere questo compito, tuttavia, non ci si può limitare a una lettura superficiale del testo della Costituzione, ma occorre svolgere un'approfondita indagine sui criteri utilizzabili per individuare le materie e, quindi, per stabilire l'ordine delle competenze normative. A questo riguardo, un'attenzione particolare deve essere dedicata alla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, nell'inerzia del legislatore di attuazione, ha svolto un'essenziale funzione di sistemazione degli strumenti per interpretare gli elenchi dell'art. 117 Cost.

4. I criteri nella giurisprudenza della Corte costituzionale: a) le "materie trasversali".

L'esame della giurisprudenza dimostra agevolmente che la classificazione delle materie operata dal testo costituzionale svolge, normalmente, una funzione meramente indicativa degli ambiti di competenza legislativa. Tra materie e competenze non esiste una relazione immediata. La definizione degli oggetti non va operata (solo) formalmente o in astratto, ma deve essere svolta in concreto. Con riferimento alle competenze esclusive statali i titoli di attribuzione sono stati interpretati dalla Corte costituzionale come facenti riferimento, più che a oggetti definiti o definibili, a compiti, funzioni, valori, qualificati come di "carattere trasversale". In questo modo, oggetti come la "tutela dell'ambiente", la "tutela della concorrenza", l'"ordinamento civile", la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", le "norme generali sull'istruzione" sono stati configurati come materie che tagliano trasversalmente l'intero l'ordinamento giuridico e attraverso tutti i livelli di governo. Ciò ha permesso, ad un tempo, sia interpretazioni estensive degli ambiti di competenza statale tali da incidere su spazi attribuiti alla competenza regionale concorrente e residuale; sia, per converso, interpretazioni dirette ad ammettere negli stessi ambiti di competenza esclusiva statale poteri legislativi regionali (cfr. sentt. nn. 407 del 2002, 307 del 2003, 282 de 2002, 14 del 2004, 279 del 2005). Un risultato analogo a quest'ultimo si è avuto anche allorché la Corte costituzionale ha interpretato restrittivamente alcuni titoli esclusivi dello stato, con conseguente espansione materiale dell'esercizio della potestà legislativa regionale (ad esempio: in materia di "ordine pubblico e sicurezza: sent. n. 6 del 2004; profilassi internazionale: sent. n. 12 del 2004; coordinamento statistico e informatico: sent. n. 17 del 2004; "difesa e forze armate" e servizio civile regionale: sent. n. 228 del 2004; tutela del risparmio e mercati finanziari: sent. n. 308 del 2004).

5. (Segue.) *b) I confini delle materie concorrenti e il problema dei principi fondamentali di competenza dello stato.*

In relazione alle materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), la Corte costituzionale ha chiaramente stabilito alcuni criteri generali per delimitare la potestà statale e regionale. Innanzitutto, l'attribuzione di una materia alla competenza concorrente alle regioni determina, a differenza del passato, l'inversione dell'onere della prova circa la legittimazione costituzionale alla disciplina positiva. Pertanto, non è più la regione prima di disciplinare una materia concorrente, bensì lo stato quando decide di intervenire in questi ambiti a dover dimostrare di avere un titolo di legittimazione specifico, limitatamente alla sola determinazione dei principi fondamentali della materia (sent. n. 282 del 2002).

Quanto all'individuazione di questi principi fondamentali, la Corte costituzionale non solo ha recuperato la soluzione dell'art. 17, legge finanziaria n. 281 del 1970, secondo la quale essi possono essere espressi in apposite leggi cornice statali oppure desunti dalla legislazione vigente, ma ha bloccato il tentativo di procedere a un illegittimo ritaglio delle materie di legislazione concorrente, posto in essere nella legge "La Loggia": in questo testo il governo veniva delegato a adottare decreti legislativi diretti – non solo alla ricognizione dei principi fondamentali esistenti – ma anche alla individuazione delle disposizioni riguardanti le materie concorrenti ma rientranti nella competenza esclusiva dello stato (sent. n. 280 del 2004 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, commi 5 e 6, legge n. 131 del 2003).

Nonostante talune incertezze, circa la pur non semplice attività di individuazione dei principi fondamentali – talora letti estensivamente, talaltra restrittivamente – il giudice costituzionale pare aver ridotto le possibilità di ingerenza dello stato nelle materie di legislazione regionale concorrente con disposizioni oltretutto di principio anche di dettaglio: questo risultato è reso possibile sia mediante l'esplicito riconoscimento della cedevolezza delle norme di dettaglio (sent. n. 303 del 2003), sia mediante un sindacato sempre più attento a valutare caso per caso l'effettiva portata delle prescrizioni normative statali non di principio (cfr. soprattutto sentt. nn. 417 e 449 del 2005 sulle misure c.d. taglia spese).

6. *Come opera la clausola delle competenze residuali regionali?*

Nonostante la formula utilizzata dall'art. 117, comma 4, Cost. e le tesi favorevoli a un'interpretazione rigorosamente letterale, la clausola di residualità non è stata considerata né norma di automatica applicazione, né fonte di competenze regionali di tipo esclusivo. Per la Corte costituzionale, infatti, è necessario affermare in via generale "l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa nell'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle regioni ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione"

Piuttosto, in questi casi, occorre seguire un differente criterio, di tipo teleologico, detto di *prevalenza*: sulla base di questo criterio una materia non prevista espressamente può essere ascritta alla competenza residuale della regione solo se, in relazione allo scopo perseguito o alle finalità prevalenti che giustificano l'intervento legislativo, non sia possibile ricondurla nell'ambito di attrazione di una materia espressa (concorrente o esclusiva statale). Per fare un esempio, la disciplina degli asili nido, anche se non menzionata in nessun elenco di materie, non per questo è regionale residuale. Esaminando le finalità dell'istituto si ha che gli asili nido non si risolvono solo ad una funzione di sostegno alla famiglia nella cura dei figli o di mero supporto per facilitare l'accesso dei genitori al lavoro, ma comprendono pure finalità formative dirette a favorire l'espressione delle potenzialità cognitive, affettive e relazionali del bambino. Con la conseguenza che, "utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione" (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente (così sent. n. 370 del 2003). In questo modo, il carattere innominato di una materia non permette l'immediata e automatica attribuzione della competenza alla regione in via residuale, ma pone l'esigenza prioritaria di individuarne le finalità prevalenti, per stabilire se in questo modo può essere o meno ricondotta ad un diverso titolo di legittimazione (cfr. sent. 303 e 361 del 2003, 359 del 2003, 12 del 2004, 285 del 2005).

Va da sé che il criterio teleologico della *prevalenza* traduca, in concreto, un ben differente giudizio di *preferenza* per le materie espresse rispetto a quelle solo astrattamente riconducibili alla clausola di residualità. Nel senso che se c'è una materia espressa che consente di attrarre quella inespressa, questa soluzione viene preferita a quella della attribuzione residuale alle regioni. Una tale conclusione non deve, peraltro, stupire più di tanto: se è vero, come dimostra il diritto comparato, che essa trovi una puntuale conferma nell'esperienza giuridica degli ordinamenti federali, nei quali le materie enumerate e espresse sono assistite da una garanzia specifica, non riscontrabile, invece, per quelle residuali e innominate.

Queste ultime non danno luogo nemmeno a competenze qualificabili come "esclusive", almeno nel senso in cui tale espressione viene usata per le potestà riservate al legislatore statale (competenze *excludendi alios*). Oltre ai limiti generali indicati dal primo comma dell'art. 117 Cost. (rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali), e a quelli derivanti dall'applicazione del criterio di prevalenza-preferenza, le leggi regionali su materie "non espressamente" riservate alla competenza dello stato sottostanno pure ai condizionamenti derivanti dall'esercizio della legislazione statale nelle c.d. materie trasversali (sent. n. 370 del 2003).

7. Intreccio di competenze e leale collaborazione. I rischi di paralisi dei processi decisionali.

Quando né il criterio di attribuzione secondo i titoli dell'art. 117 Cost. né il criterio di prevalenza-preferenza sono utilizzabili, ovvero quando con riferimento a una materia non è possibile individuare con certezza "chi fa cosa", con intreccio di competenze non altrimenti risolvibile, la Corte costituzionale richiede allo stato e alle regioni di cooperare lealmente. Il principio di leale collaborazione è previsto dal nuovo testo costituzionale del titolo V, ma senza predeterminare strumenti e conseguenze giuridiche: in materia di poteri sostitutivi del governo (il cui esercizio, ex art. 120, comma 2, Cost., deve svolgersi sulla base di una legge nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione); nonché, implicitamente, attraverso le "forme di coordinamento fra stato e regioni" in tema di immigrazione e ordine pubblico e sicurezza, o le "forme di intesa e coordinamento" nella materia della tutela dei beni culturali (art. 118, co. 3, Cost.).

Ma detto principio non era ignoto all'ordinamento. Coniato da una giurisprudenza di tipo pretorio, il principio di leale collaborazione era stato inventato dalla Corte costituzionale per mitigare il rigore del limite dell'interesse nazionale (art. 117 vecchio testo). Previsto come limite di merito della legislazione regionale e affidato al giudizio del Parlamento nazionale (art. 127 Cost. vecchio testo), l'interesse nazionale ha sempre funzionato – grazie alla giurisprudenza costituzionale – quale presupposto di legittimità della legge regionale e, per questo, è stato utilizzato dal legislatore statale come causa di giustificazione per operare un sistematico ritaglio di competenze legislative regionali (Barbera, 1973).

L'attuazione e lo sviluppo dell'esperienza delle regioni ordinarie hanno spinto progressivamente la Corte costituzionale a sindacare l'uso sempre più disinvolto dell'interesse nazionale, attraverso uno scrutinio stretto di ragionevolezza, cui è stato progressivamente affiancato il giudizio intorno all'esistenza, nella legislazione statale di ritaglio delle materie regionali, di strumenti di esercizio delle competenze secondo leale cooperazione. Invero, i moduli della collaborazione – di volta in volta individuati in oneri di informazione reciproca, strumenti di consultazione delle regioni, o più rilevanti intese tra stato e regioni – piuttosto che in funzione di riequilibrio dell'autonomia regionale hanno funzionato come garanzia rinnovata dell'interesse nazionale e delle deroghe all'ordine costituzionale delle competenze.

La situazione, anche dopo le riforme costituzionali, non pare molto diversa: l'intreccio delle competenze che, secondo la Corte costituzionale, deve essere sciolto attraverso la leale collaborazione presuppone comunque strumenti cooperativi sostanzialmente liberi, di volta in volta individuati o dal legislatore statale nella sua piena discrezionalità politica, o dalla giurisprudenza costituzionale in sede di controllo: ma in ogni caso senza parametri predefiniti (tali non sono, come detto, i pochi e scarni riferimenti costituzionali pur oggi esistenti). Sicché – si guardi proprio la giurisprudenza in materia di spettacolo (sent. n. 255 del 2004) – la leale collaborazione, pure ripetutamente predicata, si traduce in un macigno posto nell'ingranaggio del procedimento decisionale: paradossalmente, infatti, le intese forti o paritarie, che dovrebbero garantire al massimo l'autonomia regionale, se non vengono raggiunte, impediscono qualsiasi decisione; e, se non ci sono meccanismi in grado di superare lo stallo, finiscono per porre le premesse per continuare, sia pure in forme diverse, il conflitto di competenze davanti alla Corte costituzionale (sent. n. 378 del 2005).

L'effetto è che quando sono in gioco risorse finanziarie che attendono di essere erogate i ritardi o, peggio, l'assenza di decisione politica finiscono per mettere a repentaglio l'attuazione dei diritti e degli interessi costituzionali implicati in concreto.

8. *Il criterio di chiusura: la chiamata in sussidiarietà ovvero la riedizione dell'interesse nazionale.*

L'ordine costituzionale delle competenze è reso mobile e ancora più incerto dopo la fondamentale sent. n. 303 del 2003, secondo la quale il principio di sussidiarietà costituisce il criterio di chiusura del sistema dei livelli di governo territoriale. La rigida separazione delle competenze effettuata dal disegno di riforma, che finisce per attribuire alle regioni anche compiti di rilievo nazionale, può essere reso più flessibile e quindi corretto attraverso il principio di sussidiarietà: quest'ultimo – in un'accezione rovesciata rispetto alla logica sottesa all'art. 118 Cost. – consente di attribuire allo stato tutte quelle funzioni che, per esigenze di carattere unitario, non possono essere adeguatamente svolte da altri livelli di governo, che pure ne sarebbero titolari secondo gli artt. 117 e 118 Cost. In questo modo l'ordine delle competenze può essere continuamente riscritto dal legislatore statale attraverso la c.d. chiamata in sussidiarietà. Non è più la tipologia delle competenze determinare la linea di confine tra i diversi enti territoriali ma, in definitiva, la dimensione degli interessi che insistono nelle diverse materie, la cui valutazione d'insieme è svolta dallo stato attraverso i suoi organi politici tra cui soprattutto il parlamento (sent. n. 6 del 2004).

Non pare difficile ammettere che una simile lettura del principio di sussidiarietà rappresenti una riedizione del limite dell'interesse nazionale (Barbera, 2001), nonostante la sua scomparsa dal testo della legge cost. n. 3 del 2001 e nonostante la Corte costituzionale si sia premurata di ribadire che quel limite, in quanto non previsto espressamente, non possa essere surrettiziamente reintrodotta. Né valgono a attenuare le conseguenze "eversive" (per usare le parole della stessa Corte costituzionale) dell'applicazione del modello della chiamata in sussidiarietà il richiamo ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, quali criteri per legittimare *a priori* e sottoporre poi ad un rigoroso scrutinio di costituzionalità le leggi statali "sussidiarie". La teoria procedurale e consensuale della sussidiarietà è una mera scatola vuota, specie se posta in relazione alla mancata trasformazione delle Assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica nazionale.

Anche nei confronti di questo modello di interpretazione dell'art. 117 Cost. non mancano i dubbi già rilevati circa la funzione del principio di leale collaborazione, ancora una volta più mezzo per legittimare *ex post* ritagli di materie che non strumento per assicurare alle regioni un'effettiva partecipazione ai processi di progettazione legislativa statale. In realtà, come dimostra chiaramente la stessa giurisprudenza, i moduli cooperativi collegati alle decisioni in sussidiarietà sono normalmente declinati attraverso strumenti che dal piano della legislazione sono spostati progressivamente al piano della esecuzione amministrativa: con la conseguenza che richiamare intese forti o deboli per mitigare gli effetti dell'avocazione di competenze regionali e locali

serve solo per spostare a valle delle decisioni che contano il coinvolgimento delle autonomie territoriali. Detto altrimenti: lo stato decide da solo e poi in sede di attuazione si cercano forme di collaborazione amministrativa tra centro e periferia.

9. Il nodo del “federalismo fiscale”: autonomia politica e responsabilità fiscale e finanziaria.

Il discorso relativo all’ordine delle competenze è strettamente collegato al tema della distribuzione delle risorse finanziarie. L’art. 119 Cost. individua i principi della nuova “costituzione finanziaria” della Repubblica (Morrone, 2006, 624 ss.). Le regioni e gli enti locali hanno autonomia costituzionalmente riconosciuta nelle politiche di bilancio, sia sul versante delle entrate sia su quello delle spese. Tra le fonti di finanziamento delle funzioni attribuite a regioni e enti locali rientrano i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio, le quote derivanti da un fondo di perequazione finanziaria per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il nuovo testo prevede altresì interventi speciali e risorse aggiuntive dello stato per assicurare esigenze di carattere nazionale (“promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”, “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”, provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”), che possono tradursi però solo in misure straordinarie (rispetto alle fonti ordinarie di entrata) e selettive (quanto ai destinatari che possono essere “determinati” enti territoriali). A regioni e enti locali, mediante la legge dello stato, è riconosciuto un proprio territorio; nonché il potere di ricorrere all’indebitamento, ma solo per finanziare spese in conto capitale e senza garanzia dello stato per i prestiti contratti.

La norma chiave, però, è contenuta nel quarto comma, laddove enuncia la regola della congruità tra risorse finanziarie e competenze attribuite: si tratta della traduzione positiva del *principio di responsabilità* che implica la coincidenza in capo al medesimo soggetto e delle competenze (legislative e amministrative) e delle corrispondenti decisioni fiscali e finanziarie. In questo modo l’autonomia viene strettamente correlata alla responsabilità dei titolari degli enti di governo territoriale; e il sistema delle fonti di finanziamento delle politiche regionali e locali viene di conseguenza svincolato dalla morsa della finanza derivata e orientato verso scenari di finanza autonoma.

Che cosa questo significhi in concreto, in attesa dell’attuazione del c.d. federalismo fiscale, ha cominciato a chiarire la Corte costituzionale. Sul versante delle entrate, i nuovi principi costituzionali riconoscono alle autonomie territoriali una propria potestà impositiva, che se non consente di modificare i presupposti delle imposte a totale o parziale gettito regionale e locale oggi esistenti (Irap, Ici, addizionale Irpef) in quanto tributi erariali di competenza del legislatore statale, può incidere sul *quantum* attraverso il potere di manovra delle aliquote (addirittura differenziandole per assicurare la progressività: sent. n. 2 del 2006). Questa innovativa potestà tributaria regionale e locale, però, potrà svolgersi pienamente solo quando saranno stabiliti i principi di coordinamento del sistema fiscale nazionale (sentt. nn. 296, 297, 311 del 2003 e 37 del 2004).

Più stringenti invece sono le garanzie assicurate alle politiche di spesa: per loro il titolo V ha un valore cogente immediato, che permette sia di applicare i nuovi principi anche nei ritardi dell'attuazione del federalismo fiscale, sia di contrastare i tentativi del legislatore statale di perpetrare pratiche di finanza pubblica allargata contraria a ogni forma di autonomia. Nella giurisprudenza sono rinvenibili linee di tendenza dirette a riconoscere e garantire:

- i. il divieto di fondi statali a destinazione obbligatoria, ora del tutto incompatibili con il principio espresso secondo il quale trasferimenti statali nelle materie di competenza regionale (concorrenti o residuali) sono ammissibili solo attraverso il fondo perequativo che l'art. 119, comma 3, configura "senza vincolo di destinazione" (sent. n. 370 del 2003; e sent. n. 160 del 2005, proprio in materia di "organizzazione di attività culturali");
- ii. il divieto, sempre nelle materie di competenza regionale, di trasferimenti erariali diretti a favore degli enti locali e/o di soggetti privati *omisso medio*, ossia saltando il livello regionale di governo, ipotesi questa del tutto incompatibile con la regola costituzionale che prescrive la piena responsabilità della regione per le politiche di spesa regionale (sentt. nn. 16 e 49 del 2004, 308 e 320 del 2004);
- iii. e, per converso, la possibilità di trasferimenti finanziari statali diretti (e anche vincolati) ma solamente (a) nelle ipotesi, del tutto straordinarie rispetto al normale esercizio delle funzioni regionali, e comunque di carattere selettivo, previste dal citato quinto comma dell'art. 119 Cost., oppure, ovviamente, (b) nell'ambito di materie di competenza esclusiva statale (oltre alle precedenti, sentt. nn. 51, 77, 107, 160 del 2005).

In questo maniera, non solo si delimitano le politiche e le responsabilità finanziarie dello stato e delle regioni a seconda dei rispettivi ambiti di competenza materiale; ma si valorizza il ruolo della regione, nel proprio ambito territoriale, come ente di governo – proprio attraverso i cordoni della borsa – sia delle autonomie locali, sia degli attori operanti a diverso titolo nel "mercato regionale".

Come si vedrà, questi principi costituzionali per una "finanza federale" sono particolarmente importati al fine di disegnare *ex novo* il quadro delle responsabilità nella materia dello spettacolo. Presi sul serio, essi possono permettere di superare le ambiguità e la confusione che caratterizzano la struttura del Fondo unico per lo spettacolo, sia nella sua veste attuale, sia nelle proposte di riforma che sono state avanzate fino a questo momento.

10. *Lo spettacolo nella giurisprudenza della Corte costituzionale. a) la sent. n. 255 del 2004.*

Prima di entrare nel merito delle ipotesi di riforma e della loro compatibilità con il nuovo titolo V della Costituzione, il quadro analitico deve essere completato con la posizione della giurisprudenza costituzionale in materia di spettacolo. Indagine, questa, necessaria per verificare i contenuti delle decisioni costituzionali e per valutarne la portata nei confronti del legislatore di attuazione.

Le questioni che la Corte costituzionale ha dovuto risolvere hanno riguardato la disciplina transitoria del Fondo unico per lo spettacolo (Fus) dettata dal d.l. n. (sent. n. 255 del 2004), la titolarità della potestà di disciplinare la gestione del Fus con atti materialmente secondari (sent. n. 256 del 2004), la nuova disciplina dell'attività cinematografica (sent. n. 285 del 2005).

Nella sent. n. 255 del 2004, la regione Toscana aveva impugnato il d.l. n. 24 del 2003, relativo alla disciplina dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi in materia di spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fus, attraverso decreti del Ministero per i beni e le attività culturali "non aventi natura regolamentare". La ricorrente lamentava la legittimità di un intervento statale in una materia (lo spettacolo) residuale regionale, intervento che, se la materia fosse stata ritenuta concorrente, avrebbe dovuto limitarsi ai principi fondamentali e non a prevedere un potere sostanzialmente regolamentare. In sostanza il nuovo titolo V attribuirebbe solo alla regione la competenza a disciplinare le funzioni amministrative e l'erogazione delle risorse finanziarie in materia.

La decisione rigetta la questione per infondatezza. Quanto all'individuazione della materia, le attività di sostegno degli spettacoli (escluso che possano automaticamente essere attribuite all'esclusiva responsabilità delle regioni), vengono ricomprese nelle più ampie attività culturali rientranti nella materia concorrente della "promozione e organizzazione di attività culturali". La tesi regionale della disciplina separata di spettacolo e beni e attività culturali nel d.lgs n. 112 del 1998 come fonte della irriducibilità della prima nella potestà concorrente non convince: in quel testo le competenze regionali in materia di "attività culturali" erano limitate alle sole attività promozionali (art. 153 ora abrogato dal codice dei beni culturali), mentre la norma ancora vigente dell'art. 156 in materia di spettacolo si limita ad affidare "i compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo" allo stato, escludendone implicitamente le regioni. Invece l'art. 117 Cost. contempla la materia nella "promozione e organizzazione di attività culturali" senza escluderne alcuna, "salvi i soli limiti che possono derivare indirettamente dalle materie di competenza esclusiva dello stato" (ad es. norme generali sull'istruzione e tutela dei beni culturali). Ne consegue che "ora le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo". Ciò accresce di molto le responsabilità delle regioni, incidendo non solo nei settori produttivi riconducibili all'industria culturale, ma anche sulle istituzioni culturali pubbliche e private operanti nel settore (ad es. enti lirici, teatri stabili), con un forte impatto sugli strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (art. 9 Cost.).

Da queste premesse, non consegue però l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente: (a) per il principio di continuità dell'ordinamento; (b) per la specificità della legislazione vigente in materia e sul Fus. Ci si trova, invece, di fronte alla "necessità ineludibile" che in questo ambito come in tutti quelli analoghi divenuti di competenza della regione ma caratterizzati da una procedura accentrata, "che il legislatore riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale". La disciplina delle funzioni amministrative di erogazione di

finanziamenti pubblici dovrà risultare conforme ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Conseguentemente, almeno per i profili per i quali occorra una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative (art. 156 del d.lgs. n. 112), “dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l’attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle regioni od eventualmente riservandole allo stesso stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le regioni”.

In assenza di disciplina transitoria nella legge cost. n. 3 (che disciplini il passaggio delle materie, specie là dove occorre passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle regioni) e di fronte all’inerzia del legislatore statale, resta la “necessità” di continuare a dare attuazione alla erogazione annuale dei contributi alle attività dello spettacolo, che ha indotto il legislatore ad adottare la disciplina impugnata, disciplina dichiaratamente transitoria: “in considerazione di questa eccezionale situazione di integrazione della legge n. 163 del 1985, può trovare giustificazione la sua temporanea applicazione, mentre appare evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro”.

10.1. (Segue). *b) la sent. n. 256 del 2004.*

Nella coeva sent.n. 256 del 2004 la Corte costituzionale risolve un conflitto attribuzioni promosso sempre dalla regione Toscana contro i decreti ministeriali di riparto del Fus per il 2003, sulla base della ritenuta incoerenza circa l’esistenza di un fondo unico nazionale per finanziare una materia residuale o, al limite, concorrente regionale. In questo caso la decisione è di inammissibilità, per mancanza di interesse al ricorso. La perdita della competenza regolamentare statale in una materia diventata concorrente, infatti, “non può determinare la compressione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale – nella specie protetti dagli art. 9 e 32 Cost. – sono realizzati”. Così come “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”. Del resto l’accoglimento del ricorso, con l’annullamento dei decreti, “potrebbe comportare nell’immediato il sacrificio di valori che non solo sono evocati dalle suddette norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della costituzione, e pertanto effetti incompatibili con la costituzione stessa”. Per questo il d.l. n. 24 del 2003 ha evocato una nuova disciplina ma ha tenuto ferma, conferendole carattere transitorio, l’attuale disciplina del Fus, individuando strumenti normativi – da porre in essere mediante un coinvolgimento delle regioni – per mezzo dei quali continuare a dare attuazione, in attesa di un definitivo assetto, a quella esigenza di continuità. Inoltre, i regolamenti attuativi, che hanno esaurito i loro effetti per il 2003, non potrebbero essere posti nel nulla, con ripetizione delle somme erogate.

10.2. (Segue). c) la sent. n. 285 del 2005.

L'ultima delle decisioni in materia, la sent. n. 285 del 2005, risolve un giudizio in via d'azione sul d.lgs. n. 28 del 2004 (riforma in materia di attività cinematografiche), promosso dalle regioni Emilia-Romagna e Toscana, per motivi diversi (violazione della competenza residuale o concorrente in materia di spettacolo, avocazione di competenze in assenza di esigenze unitarie, violazione degli artt. 118 e 119, 3, 76, 117, comma 9 Cost.).

Prima di entrare nel merito delle censure, la Corte costituzionale procede all'inquadramento materiale dei ricorsi. A tal fine conferma la sent. n. 255 del 2004: le attività di sostegno degli spettacoli, tra cui quelle cinematografiche, rientrano nella materia "promozione ed organizzazione di attività culturali" affidata alla legislazione concorrente. Ne consegue l'infondatezza della tesi regionale sulla natura residuale delle materie "cinematografia", "spettacolo", "industria", "commercio": le prime due materie non sono scorporabili dalle "attività culturali" (come conferma pure il documento del 26 novembre 2003 della conferenza dei presidenti delle regioni che, esprimendo parere negativo ha ricompreso l'attività cinematografica nello spettacolo); le altre due non sono pertinenti. La disciplina dell'apertura delle sale rientra non nella "regolazione della presenza del cinema sul territorio", ma nel "governo del territorio". Del pari infondate sono le tesi dell'Avvocatura erariale, dirette a configurare l'intervento statale a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (inesistenti), o a tutela della concorrenza (il sostegno finanziario ad opere cinematografiche incide semmai sulla collocazione dell'offerta cinematografica sul mercato nell'ottica della tutela dell'interesse costituzionalmente rilevante della promozione e dello sviluppo della cultura); ma anche teso a leggere la competenza regionale solo per le attività culturali di mero interesse regionale utilizzando la dimensione degli interessi (l'interesse nazionale non è più un limite costituzionale espresso).

Nel merito, la Corte si libera facilmente di alcuni dubbi di costituzionalità e affronta il cuore della questione: quella relativa alla conformità del d. lgs al titolo V riformato, nella misura in cui detta una disciplina completa e autoapplicativa, realizzando una "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative senza intesa con le regioni.

Il ragionamento della Corte parte dalla considerazione preliminare che "il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiono strutturalmente *inadeguati* a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico. Ciò in quanto tali attività – diversamente opinando – risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione, a fronte invece della necessità di sostenere anche iniziative di grande rilevanza culturale prescindendo da questi ultimi". Questo giustifica "un intervento dello stato che si svolga mediante la posizione di norme giuridiche che siano in grado di guidare – attraverso la determinazione di idonei principi fondamentali – la successiva normazione regionale soddisfacendo quelle esigenze unitarie cui si è fatto riferimento"; ma anche, "là dove necessario, mediante la avocazione in sussidiarietà sia di funzioni amministrative che non possano essere

adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni".

Se il legislatore (in una materia concorrente con sicuri e forti elementi che esigono una gestione unitaria) in astratto può realizzare una pluralità di modelli istituzionali per dare concretizzazione nel rispetto sostanziale del titolo V alla scelta di un modello diverso da quello ordinariamente deducibile dagli artt. 117 e 118, la Corte costituzionale può semplicemente operare per ricondurre il decreto impugnato al modello della chiamata in sussidiarietà, affinché l'attrazione a livello statale di funzioni amministrative regionale avvenga nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni.

Alla stregua di tali premesse vengono dichiarate illegittime quelle disposizioni che prevedono poteri di tipo normativo e programmatico, caratterizzanti tutto il sistema di sostegno, affidati solo a organi statali anziché essere previsti sulla base di una intesa con la conferenza stato-regioni. Non mancano precisazioni e distinguo, però: perché in molte disposizioni vi sono competenze esclusive statali (organizzazione amministrativa dello stato, ordinamento civile) o richiedono solo un mero parere obbligatorio (norme tecniche e poteri di nomina). Illegittima *tout court* è altresì la norma sulla apertura di multisale con posti superiore 1.800 attribuita al direttore generale competente del ministero: inquadrata nel "governo del territorio", per la Corte è del tutto evidente la mancanza di esigenze unitarie tali da far ritenere inadeguato il livello regionale. Salvi restano pure i poteri "non regolamentari" contestati: a prescindere dalla difficile qualificazione di tali atti come espressione di potestà regolamentare in senso proprio, essi sono riconducibili a materie di competenza esclusiva statale (salvi i casi ricadenti nella declaratoria di illegittimità).

10.3. Una sintesi: i punti qualificanti della giurisprudenza costituzionale in materia di spettacolo.

Dall'analisi della giurisprudenza si ricavano i seguenti punti fermi:

(1) in relazione alla definizione dello "spettacolo" la Corte costituzionale propone la tesi della non autonomia della materia;

(2) lo spettacolo viene ricompreso, come *species*, nel *genus* delle "attività culturali", rispetto alle quali il Fus costituisce uno strumento di "promozione" attraverso l'erogazione di risorse di sostegno finanziario;

(3) in questo modo lo spettacolo, come attività culturale, è una materia di competenza concorrente;

(4) alla medesima competenza concorrente viene ascritta anche la disciplina della cinematografia;

(5) questo non esclude, anzi viene puntualmente dimostrato, che con lo spettacolo interferiscano altre materie individuate negli elenchi costituzionali;

(6) tra queste, alcune sono materie esclusive statali, come le "norme generali in materia di istruzione", la "tutela dei beni culturali", l'"ordinamento e organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali", l'"ordinamento civile", altre di competenza concorrente, come il "governo del territorio", altre ancora di competenza residuale, come le "attività commerciali";

(7) ai fini della disciplina, in ogni caso, deve essere tenuta presente l'inadeguatezza del livello di governo regionale e infraregionale "a soddisfare, da

soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno” che, altrimenti, sarebbero esposte “al rischio di eccessivi condizionamenti localistici”

(8) ciò giustifica, invece, l'intervento del legislatore statale sia mediante la posizione di principi fondamentali per orientare l'attività legislativa delle regioni,

(9) sia, là dove necessario e sempre per soddisfare esigenze di carattere unitario, attraverso il modello della “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative e legislative regionali, secondo i requisiti prestabilite dalla Corte costituzionale;

(10) l'attuale disciplina del Fus, di conseguenza, non è più compatibile con la riforma del titolo V;

(11) anche se viene mantenuta in vigore per motivi contingenti e transitori: l'esigenza di continuità dell'ordinamento, la specificità del Fus, la necessità di assicurare diritti e valori che senza i finanziamenti verrebbero irrimediabilmente pregiudicati;

(12) tutto ciò rende comunque necessaria una riforma profonda della disciplina vigente che, in coerenza con il titolo V, trasformi la gestione accentrata del Fus in procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale o con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle regioni o riservandole allo stato seppure attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione;

(13) che, nel caso della cinematografia, vengono configurate nella fattispecie dell'intesa con la conferenza stato-regioni.

11. *Prime conclusioni sulla natura, le competenze e il finanziamento dello spettacolo.*

Alla luce dei dati rilevati nei punti precedenti è possibile procedere ad alcune considerazioni di sintesi con riferimento sia alla individuazione della materia “spettacolo”, sia all'ordine delle competenze, sia agli strumenti di finanziamento pubblico.

(a) Dal punto di vista definitorio è evidente che lo “spettacolo” *non* possa essere considerato in senso stretto una “materia”, autonoma e unitaria. Nella prospettiva delle materie costituzionali lo spettacolo sfugge a qualsiasi riduzione qualificatoria, non essendo possibile, come concretamente dimostra proprio la giurisprudenza costituzionale, ricondurre tutti i profili astrattamente ricompresi nella nozione in uno solo dei titoli di competenza costituzionale, essendo i profili di tutela implicati da materie assegnate a differenti responsabilità. Invero, lo spettacolo più che una materia in sé o una *species* di altro oggetto materiale è una formula sintetica *multisettoriale* e *multifunzionale*. Nello spettacolo sono ricompresi differenti ambiti materiali (teatro, musica, danza, circo, spettacolo viaggiante, eventi sportivi, cinema, ecc.), privi di “tipizzazione legislativa” (Barbati, 2006, 5671); così come in esso sono rinvenibili varie esigenze funzionali (finalizzate alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio, alla diffusione dello spettacolo in tutte le sue forme, alla promozione, all'organizzative e alla gestione di eventi, al sostegno economico di iniziative, alle attività formative del pubblico, alla formazione delle professionalità, all'accesso di tutti alle opere e alle pratiche espressive, ecc.).

(b) In questa ottica, sembra difficile ipotizzare una visione che tenda ad affidare ogni responsabilità di tipo normativo, amministrativo e finanziario in forma esclusiva: lo "spettacolo" non è un bene o una materia che possa essere attribuito a un solo livello di governo, ma propriamente la sintesi di interessi afferenti alla comunità (Zaccaria, 1978, 313) e quindi un valore la cui realizzazione deve essere posta a carico di tutti i soggetti dell'ordinamento, a prescindere dalla mera dimensione territoriale. Tutti, come del resto predica l'art. 9 Cost. quando evoca il concetto di "Repubblica", devono contribuire a tutelare, valorizzare e promuovere i beni che costituiscono il concetto di "spettacolo". Per quanto riguarda in particolare lo stato, le regioni e gli enti locali, l'individuazione dei rispettivi ambiti di intervento va effettuata considerando la dimensione del livello di governo in rapporto agli eventi che si tratta di regolamentare e sostenere. Ciò giustifica un'azione dei diversi enti di governo territoriale calibrata a seconda del livello locale, regionale o nazionale degli spettacoli. Non esistono, in particolare, finalità di tutela, valorizzazione o promozione esclusive, ma esigenze di carattere unitario che, nell'implicare interventi pubblici coerenti, ordinati e programmati, possono essere collocate, a seconda della dimensione e della rilevanza delle diverse attività di spettacolo, sul piano, di volta in volta locale, regionale o statale. Questo approccio consente non soltanto interventi di singoli enti, ma anche iniziative pluralistiche, programmate e coordinate, quando si tratti di eventi che hanno carattere multidimensionale (Trimarchi, 2006, 73).

(c) Tutti questi dati, insieme a quelli relativi alla progressiva perdita di efficacia e di effettività dello strumento su cui tutti sembrano concordare, confermano la totale inutilizzabilità del *Fondo unico per lo spettacolo* così come previsto dalla legislazione vigente. In questo scenario devono allora essere apprezzate le diverse prospettive di riforma del sistema di finanziamento messe sul tappeto.

Per i fautori del carattere nazionale degli interessi sottesi alla materia dello spettacolo la competenza a regolare il settore dovrebbe essere radicata in via esclusiva in capo allo stato. Di conseguenza, la questione del finanziamento delle politiche di promozione e sostegno dello spettacolo, oggi assolto dal Fus, dovrebbe essere sciolta attraverso oneri a carico del bilancio dello stato, gestiti direttamente o indirettamente dall'amministrazione centrale.

La tesi della regionalizzazione della materia, sia che si assuma la prospettiva della competenza concorrente, sia quella della potestà residuale regionale, invece, porta a ipotizzare il mantenimento di un fondo unico presso il bilancio erariale, ma interamente gestito dalle autonomie regionali. Questa lettura prende forma soprattutto nella proposta di legge avanzata dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome, nel quadro di una sostanziale devoluzione dei compiti in quasi tutti i settori di intervento (tranne lo spettacolo viaggiante e i circhi che, insieme a funzioni di cooperazione e promozione internazionale e monitoraggio, restano in capo allo stato): le risorse del Fus di cui alla legge n. 163 del 1985 vengono trasferite alla regione dal governo "sulla base di accordi conclusi con le regioni in sede di conferenza stato regioni"; il riparto delle risorse, sulla base di parametri stabiliti dalla conferenza stato-regioni, è configurato per il primo triennio sulla base della media della spesa storica; si ipotizzano, quindi, fondi regionali istituiti presso i bilanci regionali, alimentati dal fondo unico per lo spettacolo e da risorse proprie; si

prevede, in più, che una parte delle risorse statali del fondo unico siano destinate a “favorire interventi nelle aree meno servite (...) incentivando la presenza omogenea di attività dello spettacolo nel territorio italiano e garantendo i livelli essenziali per il suo sviluppo” (cfr. proposta di legge recante principi fondamentali per lo spettacolo presentata a Roma l’11 novembre 2004; ma vedi anche la legge n. 239 del 2005 adottata in conseguenza delle sentenze nn. 255 del 2004 e 285 del 2005).

Entrambe queste soluzioni, tuttavia, presentano numerosi punti di incoerenza con il quadro costituzionale esistente e con le caratteristiche materiali dello spettacolo. In comune vi l’idea che tutto il comparto possa essere affidato alla gestione esclusiva o prevalente di un solo livello di governo territoriale. In realtà, seguire una di queste strade significherebbe non solo negare il carattere multidimensionale dello spettacolo, ma anche il quadro dei valori costituzionali e il sistema delle competenze delineato dal nuovo titolo V della Costituzione. La proposta neo-centralista, pur realizzando, dal punto di vista finanziario, la coincidenza nello stesso soggetto delle responsabilità e funzionale e fiscale-finanziaria, dà una lettura del tutto anomala dell’interesse nazionale (coincide, semplicisticamente, con l’interesse dello stato), e finisce per obliterare le tendenze in atto nell’ordinamento, nel quale molte regioni già da tempo sono intervenute con proprie leggi nei differenti settori dello spettacolo. Il “nuovo volto” del Fus, proposto dalla regioni, rappresenta d’altronde il principale limite della proposta avanzata: qui, infatti, si postula una preoccupante dissociazione tra la titolarità delle funzioni (che sarebbero quasi tutte regionali e locali) e la responsabilità circa il reperimento e la disponibilità delle risorse finanziarie, che anche se gestite dalle regioni, resterebbero a carico dell’erario dello stato, il quale svolgerebbe la mera funzione di soggetto pagatore di politiche altrui. Una simile impostazione, è bene chiarirlo nuovamente, non solo è irrazionale dal punto di vista della teoria e della prassi del federalismo fiscale, ma è in evidente contrasto con l’art. 119 cost. e con la giurisprudenza costituzionale sopra ricordata.

12. Dai problemi alle linee di una riforma generale dello spettacolo.

La necessità di una riforma deve essere l’occasione per un ripensamento complessivo dell’intervento pubblico nello spettacolo. Nella scorsa legislatura alcune iniziative legislative sono sfociate in un testo unitario approvato nell’aula della Camera dei deputati il 17 ottobre 2005 (A.C. 587); diversi progetti pendono attualmente in Parlamento (cfr. C. 2281 Ciocchetti, C 1389 Titti De Simone, C 1186 Rositani, C 927 Chiaramonte, C 121 Colasio).

Qualunque percorso di riforma dovrebbe, innanzitutto, guardare la realtà italiana anche alla luce dell’esperienza di diritto comparato. In questo ambito le principali democrazie europee (Francia, Regno Unito, Spagna), sia pure attraverso moduli organizzativi differenti, prevedono un forte ruolo di governo del settore in capo all’amministrazione centrale, accanto a poteri di intervento diretto anche degli altri enti territoriali. Sul versante del finanziamento, vengono combinati tra loro vari strumenti di reperimento di risorse pubbliche da destinare al sostegno delle attività dello spettacolo, secondo il principio aureo di responsabilità di ciascun soggetto titolare di funzioni rappresentative e di

governo. A parte, per ragioni storiche, è la situazione della Germania (cfr. il sistema tedesco in Vogt, Bornamm, Kreck, 2006, 123 ss.): qui il federalismo d'esecuzione tedesco sposta in capo ai *Länder* e ai Comuni tutte le competenze in materia di spettacolo (tra cui quelle relative ai teatri). In questo contesto, tuttavia, il *Bund* non è estraneo agli eventi di dimensione nazionale e internazionale, contribuendo direttamente per lo 0,3% (0,008 miliardi di euro) del totale dei finanziamenti allo spettacolo, perché il cuore del sistema di finanziamento ruota intorno ai *Länder* e ai Comuni, che partecipano con proprie risorse ciascuno per una quota intorno al 50% (rispettivamente 48,1% e 51,6%, pari a 1,020 e 1,093 miliardi di euro).

Ogni ipotesi di riforma deve però partire dall'esame dei problemi che emergono nel contesto dell'esperienza. La dimensione culturali degli spettacoli non può essere irrilevante ai fini della individuazione degli strumenti, anzi essa costituisce un dato essenziale per l'indispensabile funzione di governo e di programmazione degli interventi di promozione e di sostegno. Quando si tratta di organizzare spettacoli che hanno un rilievo sul piano nazionale o su quello internazionale è assolutamente necessario garantire la possibilità di un intervento diretto o indiretto dello stato, o in via esclusiva o in aggiunta ai progetti di sostegno posti in essere dalle comunità regionali e locali immediatamente coinvolte. Queste ultime, infatti, non dovrebbero essere relegate a un ruolo definito solo secondo un criterio strettamente territoriale, ben potendo essere chiamate a partecipare, oltre che ovviamente in ragione di spettacoli regionali e locali, anche in relazione a eventi di dimensione nazionale e internazionale. Ciò che non può escludersi, in quest'ultimo caso, è che lo stato non possa avere titolo a svolgere un essenziale ruolo di partecipazione e di governo del quadro delle iniziative, anche attraverso stanziamenti di risorse proprie, purché rispettose del quadro delle responsabilità politiche.

E' necessario, altresì, affrontare efficacemente il problema della dispersione territoriale delle risorse e delle tendenze localistiche, tipiche del nostro Paese, e particolarmente drammatiche nella organizzazione e gestione degli eventi culturali. Per superare frantumazione e localismo bisogna fare in modo che iniziative e interventi sul medesimo territorio possano essere efficacemente razionalizzate e coordinate. Ad esempio, l'esistenza in una medesima regioni di più teatri e di iniziative concorrenti e concomitanti (come, ad esempio, in Emilia-Romagna, dove accanto al Teatro di Bologna vi sono quelli di Piacenza, Reggio Emilia, Modena, Parma, Ferrara e Ravenna) dovrebbe spingere le istituzioni politiche del territorio ad affrontare seriamente il problema del coordinamento delle diverse iniziative, attraverso forme di programmazione e di razionalizzazione. Una simile funzione di governo dovrebbe essere affidata alle regioni, utilizzando gli strumenti a disposizione sul versante normativo e amministrativo, coinvolgendo il mondo delle autonomie locali, nelle sedi di concertazione delle politiche territoriali esistenti o appositamente create. Questa funzione programmatica della regione o, altrimenti detta, di *governance*, se necessario, può essere anche disciplinata in via generale, sulla base di principi stabiliti dalla legislazione statale. Ancora: occorre porsi il problema della tutela e della valorizzazione di determinate istituzioni culturali. In simili casi, il metro da seguire è solo quello della mera distribuzione di competenze territoriali o occorre guardare anche al particolare rilievo che

l'istituzione svolge o può svolgere sul piano culturale e nei confronti della collettività?

Tenendo presenti questi profili problematici, le linee di riforma della disciplina dello spettacolo, alla luce del quadro istituzionale delineato, potrebbero così riassumersi:

- (a) affidare alla *legislazione* dello stato la determinazione dei *principi fondamentali* della materia dello spettacolo: tra questi quelli relativi alla programmazione e al coordinamento delle iniziative di promozione e di organizzazione di eventi e spettacoli di rilevanza nazionale e internazionale;
- (b) disciplinare, sempre attraverso *principi fondamentali* statali, forme di raccordo e strumenti cooperativi per la programmazione regionale e locale delle attività culturali, riconoscendo alle regioni un ruolo di governo del sistema locale degli interventi;
- (c) prevedere, sempre con norme di carattere generale poste dallo stato, meccanismi di raccolta, documentazione e elaborazione dei dati e delle informazioni utili per tutti i soggetti e gli operatori del settore;
- (d) affidare alla competenza esclusiva dello stato in materia di "ordinamento civile" il riordino della disciplina delle *fondazioni liriche*: qui è necessario chiarire l'incerta natura e l'organizzazione degli enti, anche con specifico riguardo alla partecipazione di soggetti privati negli organi di governo e nelle politiche di sostegno finanziario; nonché affidare alle regioni la responsabilità ordinaria e diretta del reperimento e della distribuzione delle risorse da destinare alle attività delle fondazioni liriche, salvo comunque l'intervento dello stato in relazione a eventi di carattere nazionale o internazionale;
- (e) affidare allo stato centrale, sul piano delle *competenze amministrative e finanziarie*, solamente compiti di rilievo nazionale e internazionale, relativi e alla promozione e al sostegno, su scala nazionale e internazionale, di grandi eventi o spettacoli dal vivo e sullo schermo;
- (f) attribuire, di conseguenza, alle regioni la generalità delle competenze amministrative e finanziarie, in relazione cioè a ogni forma di spettacolo, secondo il criterio di sussidiarietà, anche in senso orizzontale;
- (g) assicurare, sul versante specifico dei mezzi e delle *risorse*, la corrispondenza, in capo a ciascun ente territoriale, tra politiche e responsabilità finanziarie: stato, regioni e enti locali, in altri termini, devono provvedere alle attività di promozione culturale con risorse proprie nell'ambito delle rispettive competenze;
- (h) abbandonare, di conseguenza, la non più legittima via dei fondi statali settoriali, a destinazione vincolata, nelle materie di competenza regionale e locale; come pure, nel medesimo contesto, la creazione di fondi statali interamente o parzialmente trasferiti alle regioni;
- (i) prevedere, in casi particolari e predeterminati tassativamente, la possibilità di trasferimenti statali *extra ordinem*, per finanziare specifici programmi di sviluppo o di sostegno, ma secondo lo schema degli interventi *straordinari* e *selettivi* previsti dall'art. 119, comma 5, Cost.;
- (j) percorrere, soprattutto, nuovi e concorrenti meccanismi di reperimento di risorse finanziarie (approfondendo ulteriormente la strada delle tasse di scopo, degli incentivi fiscali, dei crediti d'imposta, ecc.), valorizzando

altresì i modelli sperimentati efficacemente nelle esperienze straniere (come, ad esempio, le lotterie nazionali inglesi, o i "grants for the arts", usati in alcune città statunitensi, e alimentati attraverso l' "hotel tax fund"), da regolamentare attraverso principi fondamentali affidati alla competenza statale in materia di coordinamento fiscale e finanziario (art. 119 Cost.).

Riferimenti bibliografici

- Arabia A.G. (2003), *Lo spettacolo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Milano, 1585 ss.
- Baldassarre A., *Parere pro veritate in tema di spettacolo*, citato in (Caravita, 2002).
- Barbati C. (1998), *Commento all'art. 156*, in G. Falcon (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna, 515 ss.
- Barbati C. (2003), *Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme (dalla Costituzione del 1948 al "nuovo" titolo V e "ritorno")*, in "Aedon", n. 1/2003.
- Barbati C. (2006), *Spettacolo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 5670 ss.
- Barbati C., Cammelli M., Sciullo G. (2006), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna.
- Barbera A. (1973), *Regioni e interesse nazionale*, Milano.
- Barbera A. (2001), *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in "Quaderni costituzionali", 345 ss.
- Barbera A., Morrone A. (2003), *La Repubblica dei referendum*, Bologna.
- Barile P., Merlini S. (a cura di), *Enti lirici tra crisi e riforma*, Firenze, 1984.
- Caravita B. (2002), *Parere pro veritate circa il riparto delle competenze legislative tra stato e regioni in tema di spettacolo*, in www.federalismi.it (10 luglio 2002).
- Bodo C., Spada C. (a cura di) (2004), *Rapporto sull'economia della cultura (1990-2000)*, Bologna.
- Cassese S. (1976), *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *L'amministrazione dello stato*, Milano, 181 ss.
- Chiaruzzi C. (2006), *Il Fondo unico per lo spettacolo e il ruolo delle regioni*, in "Economia della cultura", 35 ss.
- Consiglio di Stato, *Parere del 20 dicembre 2002*, n. 3608/2002.
- Giambrone F. (2006), *Il Fus nel testo unificato della Commissione Cultura della Camera*, in "Economia della cultura", 43 ss.
- Morrone A. (2006), *Corte costituzionale e "costituzione finanziaria"*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano, 624 ss.
- Osservatorio regionale dello spettacolo dell'Emilia-Romagna, *Finanziamento dello spettacolo e sistemi fiscali. Rapporto 2005*, in www.regione.emilia-romagna.it.
- Osservatorio regionale dello spettacolo dell'Emilia-Romagna, *Studio sull'articolazione del Fondo Unico per lo Spettacolo 2005. Rapporto 2005*, in www.regione.emilia-romagna.it.
- Pennella G., Trimarchi M. (1993), *Stato e mercato nel settore culturale*, Bologna.
- Scarpellini L. (2006), *I finanziamenti statali allo spettacolo*, in "Economia della cultura", 15 ss.
- Senato della Repubblica, (2003), *Le fondazioni lirico-sinfoniche*, Servizio studi, Roma, n. 376.
- Torchia L. (2002), *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in "Le regioni", 343 ss.
- Trezzini L. (2006), *Dalle prime normative al Fondo unico per lo spettacolo*, in "Economia della cultura", 7 ss.

- Trimarchi M. (2006), *Chi ha paura delle regioni? Valori, interessi e regole*, in "Economia della cultura", 67 ss.
- Tubertini C. (2004), *La disciplina dello spettacolo dal vivo tra continuità e nuovo statuto delle autonomie*, in "Aedon", n. 3/2004.
- Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura (2007), *Le attività cinematografiche in alcuni Paesi europei*, n. 115/2007, Roma.
- Vincenti E. (2006), *Attività culturali e spettacolo*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 437 ss.
- Vogt M., Bornamm P., Kreck V. (2006), *I finanziamenti dello spettacolo dal vivo in Germania*, in "Economia della cultura", 123 ss.
- Zaccaria R. (1978), *Commento all'art. 49*, in A. Barbera, F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 311 ss.

Bologna, 08/03/2007 (III v.)