



PARERE *PRO VERITATE*
CIRCA IL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE
TRA STATO E REGIONI IN TEMA DI SPETTACOLO*

di

Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto

10 luglio 2002

1. La legge costituzionale n. 3 del 2001

1.1. La legge costituzionale 3/2001 ha introdotto un'ampia riforma dell'intero Titolo V della Costituzione, modificando profondamente il precedente ordinamento.

In particolare, le disposizioni contenute nell'art. 117, relativo alla potestà legislativa e regolamentare, statale e regionale, costituiscono una delle parti più innovative dell'intera riforma. Mentre nel precedente testo dell'art. 117, le competenze legislative erano ripartite tra Stato e Regioni, spettando a queste ultime solo la possibilità di dettare norme di dettaglio nelle materie indicate nel

* Parere richiesto dall'On. *Gabriella Carlucci*, coordinatrice del Dipartimento nazionale Spettacolo di Forza Italia, su "l'interpretazione del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, con particolare riguardo alle problematiche dei criteri di attribuzione delle competenze tra Stato e Regioni nel settore dello spettacolo (nella sua complessità: spettacolo dal vivo- teatro, musica, danza, lirica, circhi e spettacolo viaggiante- cinematografia) nel contesto delle attività culturali".

testo, il nuovo articolo 117 rovescia questa clausola, prevedendo un primo elenco, non amplissimo, di competenze riservate allo Stato, un secondo elenco, più lungo e confuso e sicuramente problematico, di materie affidate alla potestà concorrente e introducendo infine il principio secondo cui spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata allo Stato.

Al di là dell'esame di come le singole materie sono distribuite tra Stato e Regioni, rileva sottolineare che il nuovo sistema costituzionale:

- pone sullo stesso piano il legislatore statale e quello regionale, ambedue assoggettati alla Costituzione, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (così il 1° comma dell'art. 117);
- elimina il controllo governativo sulle leggi regionali;
- fissa una clausola residuale e preferenziale a favore della legge regionale (art. 117, 4° comma).

La Corte costituzionale ha già confermato come la risposta al quesito, se una legge regionale "rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere ... 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" (Corte cost., sent. n. 282 del 2002).

La riforma del Titolo V ha introdotto significative novità anche in ordine alla potestà regolamentare, sia statale che regionale: **il comma 6 dell'art. 117 ha attribuito allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di legislazione statale esclusiva**, riservandola invece alle Regioni in tutte le altre materie, sia quelle concorrenti, sia quelle residuali.

In ogni caso, le norme (legislative e regolamentari) statali e regionali dovranno rispettare la potestà normativa degli enti locali, relativamente alla loro organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite (art. 117, comma 6, Cost.; art. 2, Disegno di legge recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18*

ottobre 2001, n. 3', d'ora in poi DDL La Loggia, dal nome del Ministro *pro tempore* per gli affari regionali).

Importanti novità si registrano anche in materia comunitaria. L'art. 117 dispone che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni, nel rispetto non solo della Costituzione, ma anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; dalla enunciata disposizione si evince, in primo luogo, che lo Stato e le Regioni sono in egual modo titolari della potestà legislativa nell'ambito delle materie loro attribuite; in secondo luogo, che entrambi sono soggetti nell'esercizio di tale potestà, ai medesimi vincoli, costituzionali, comunitari e internazionali.

Inoltre, alle Regioni viene espressamente attribuito, nelle materie di loro competenza, il potere di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e il potere – dovere di dare attuazione e esecuzione agli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato.

Nell'esercizio di tale potere il Governo, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, può sostituirsi a organi delle Regioni, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; si ricordi, infatti, che responsabile, nei confronti della UE, in caso di inadempimento degli obblighi comunitari rimane lo Stato, a prescindere dal soggetto, che secondo la carta costituzionale è titolare della relativa potestà legislativa. Di qui la necessità di predisporre degli strumenti sostitutivi di adeguamento.

1.2. Con l'entrata in vigore della richiamata riforma costituzionale dovrà essere effettuata una delicata operazione di definizione delle materie di esclusiva competenza regionale, di ricognizione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente (l'ultimo capoverso del comma 3 dell'art. 117 precisa che “nella materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”) e degli altri limiti che la potestà legislativa regionale incontra (ad esempio i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli

obblighi internazionali, i limiti derivanti dalla tutela della concorrenza o dal rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali come fissati dallo Stato e i vincoli statali quando lo richiedono esigenze di “unità giuridica o dell’unità economica”, o in caso di “grave pericolo per l’incolumità e la sicurezza pubblica” – cfr. art. 120 2° comma Cost.). Dovranno altresì essere definite le funzioni amministrative che – pur dopo i decreti legislativi attuativi della legge 59/1997 – devono essere dislocate in ragione della diversa attribuzione delle materie, così come si dovrà procedere ad una redistribuzione delle risorse finanziarie, risorse che, per affermazione dell’art. 119 Cost., devono consentire l’integrale finanziamento delle funzioni.

L’operazione di definizione delle materie di competenza esclusiva deve prendere le mosse dall’elenco delle materie di cui all’art. 117, commi 3 e 4, così da ricavare, attraverso il raffronto con il precedente testo dell’art. 117, con il D.P.R. 616/1977, con il D.Lgs. 112 del 1998 e con gli altri decreti di attuazione della legge n. 59 del 1997, l’elenco delle materie residuali affidate alla competenza regionale. Invero le definizioni fornite dal legislatore statale non sono di per sé vincolanti per l’interpretazione del testo costituzionale, giacché il significato dei termini utilizzati dalla Costituzione non deve rimanere “congelato” al significato che quei termini assumevano nella legislazione precedente (Corte Cost., sent. n. 106 del 1976), anche se questa costituisce un significativo riferimento e ausilio interpretativo.

Seguendo tale impostazione e dopo la ricognizione della normativa (sia generale e che settoriale) in materia e, in genere, di tutta la normativa rilevante, si potranno stabilire le conseguenze che la riforma costituzionale ha avuto sulla materia dello “spettacolo” e quali scenari normativi saranno, in conseguenza, prospettabili.

2. L'inquadramento della materia "spettacolo" nella normativa previgente.

2.1. La normativa generale.

Lo spettacolo, dal punto di vista della titolarità della potestà legislativa, prima della riforma del Titolo V, era di competenza statale, non rientrando di per sé in alcuna

delle materie di cui al vecchio testo dell'articolo 117 della Costituzione. Le uniche materie che potevano avere una qualche affinità con lo spettacolo erano "musei e biblioteche di enti locali" in quanto espressione di "servizi culturali" e l'istruzione artigiana e professionale ovvero l'assistenza scolastica, per quel che riguarda l'aspetto formativo di espressioni quali la danza e la musica.

Anche i tentativi di rivendicare spazi regionali in tal senso erano stati frenati dalla giurisprudenza costituzionale; così, quando la Regione Sardegna aveva previsto l'introduzione di nuove aree disciplinari concernenti tra le altre, la musica e la danza sarda, la Corte Costituzionale con sentenza 13 luglio 1994 n. 290 nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale, aveva affermato che la Regione non ha il potere di modificare i programmi scolastici, la cui definizione spetta allo Stato al fine di garantire un trattamento uniforme di tutti i cittadini.

In un altro caso, la Corte Costituzionale non si è invece pronunciata nel merito della sussistenza di una potestà legislativa regionale, perché, nelle more del giudizio, la legge regionale è stata modificata; in quel caso il Governo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale dell'Abruzzo, laddove nell'ambito di una normativa mirante a dettare "la disciplina dei centri di servizi culturali" aveva attribuito ai suddetti centri compiti di promozione dell'organizzazione e del coordinamento di iniziative culturali nel settore del cinema del teatro della musica e delle arti figurative (sent. 14 maggio 1985 n. 149).

2.2. Nell'ambito delle riforme del federalismo amministrativo, che dal D.P.R. 616/1977 in avanti hanno portato a conferire alle Regioni sempre maggiori funzioni amministrative, gli ambiti di intervento regionale in materia di spettacolo sono invero aumentati.

Nel D.P.R. 616/1977 non compare ancora un vero e proprio riferimento alla materia "spettacolo"; si rinviene, invece, il più generico riferimento alla materia dei "beni culturali".

Pertanto, nel definire le materie oggetto del trasferimento, il legislatore del 1977, all'articolo 17, si riferiva alle funzioni amministrative in materia di "musei e

biblioteche di enti locali” (seguendo l'impostazione del vecchio art. 117), materia che è stata poi, inclusa nel titolo III - Servizi sociali"- capo VII - beni culturali - del D.P.R.

Di particolare interesse è l'articolo 49, “Attività di promozione educativa e culturale”, che, al primo comma, specifica come le Regioni svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti 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.

Con riferimento specificatamente a ambiti riconducibili alla materia dello spettacolo, il secondo comma dell'art. 49 demanda a una legge (statale) di riforma il riordino delle funzioni delle regioni e degli enti locali in ordine alle attività di prosa, musicali e cinematografiche, sottintendendo, comunque, la volontà di delegare alle Regioni le relative funzioni amministrative.

Nonostante l'indicazione di un termine per l'emanazione della legge, nessuna riforma è stata in tal senso adottata.

2.3. Se nel D.P.R. 616/1977 lo spettacolo non aveva ancora una sua precisa e definita collocazione, nell'ambito delle riforme Bassanini le funzioni delle Regioni in materia sono state meglio definite, così come meglio definiti appaiono gli ambiti a cui ricondurle.

La legge delega 15 marzo 1997 n. 59, all'articolo 1, nel prevedere il trasferimento alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori, *escludeva da tale trasferimento solo i compiti di rilievo nazionale per “gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo”* (art. 1 co. 4 lett. c). Il successivo D.Lgs. 112/98 di attuazione, all'articolo 156, elenca in modo puntuale “i compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo”, *trasferendo alle Regioni tutte le restanti funzioni amministrative*. I compiti di rilievo nazionale rimasti allo

Stato hanno per lo più carattere promozionale, di indirizzo, di programmazione e di sostegno finanziario.

Da notare che il citato art. 156 esaurisce il contenuto del capo VI dedicato specificatamente allo "spettacolo"; esso è posto in modo separato e immediatamente dopo il capo dedicato ai "beni e alle attività culturali".

L'articolo 138 del D.Lgs. 112/98 *esclude* dal trasferimento alle Regioni le funzioni relative ai *"conservatori di musica, alla accademia delle belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale drammatica, all'accademia di danza, nonché alle scuole e alle istituzioni culturali straniere in Italia"*.

La suddetta esclusione può essere spiegata sulla base della considerazione che si tratta, non solo di istituti di rilievo nazionale, ma di attività connesse alla materia "istruzione", di cui lo Stato almeno fino alla riforma del Titolo V della Costituzione ha sempre rivendicato la titolarità.

Anche tale disposizione va rivista alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, che ha attribuito alla potestà legislativa concorrente delle regioni la materia dell'"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale".

2.4. Ulteriori e importanti fonti normative di carattere generale in materia di spettacolo si rinvencono nell'ambito della disciplina istitutiva del Ministero dei Beni e delle attività culturali.

Il Ministero del turismo e dello spettacolo è stato soppresso con il D.P.R. 5 giugno 1993 n. 175, in seguito agli esiti del referendum abrogativo svoltosi nell'aprile del 1993, finalizzato all'attribuzione alle Regioni delle relative competenze (Corte cost., sent. 35/93).

A seguito della abrogazione referendaria è stato emanato il D.L. 12 marzo 1995 n. 97, convertito nella legge 30 maggio 1995 n. 203, per il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo.

Anche con riguardo a tale normativa fu richiesto un referendum popolare abrogativo; la Corte Costituzionale, con sentenza 10 febbraio 1997 n. 16, lo ha

dichiarato inammissibile per l'eterogeneità delle disposizioni di cui si chiedeva l'abrogazione.

Il D.L. 97/1995 ha, comunque, trasferito alle Regioni "tutte le competenze e funzioni amministrative del soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo, *salvo quelle espressamente attribuite all'amministrazione centrale dal presente decreto*"; l'articolo 2 del medesimo D.L. ha definito le funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, funzioni che saranno poi, sostanzialmente riprese dal D.Lgs. 112/98 già analizzato.

Si tratta di funzioni programmatiche (programmazione triennale delle politiche di settore), di attività connesse alla partecipazione dell'Italia alla elaborazione delle politiche comunitarie (attuazione di atti comunitari, indirizzo e coordinamento per la promozione unitaria dell'immagine dell'Italia all'estero), di attività di indirizzo e coordinamento, di sostegno, di promozione e di vigilanza delle attività di spettacolo, oltre che di controllo sugli enti già sottoposti a controllo dal Ministero del Turismo e dello Spettacolo.

Peraltro il comma 3 dell'articolo 2 precisa che "nell'esercizio delle rispettive competenze dovrà essere assicurata alle Regioni una piena informazione e partecipazione mediante la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in ordine all'adozione e all'attuazione degli atti e delle istituzioni della comunità europea".

L'articolo 3 del D.L. 97/1995 prevede, infine, norme programmatiche volte alla costituzione di un'autorità di governo specificatamente competente per le attività culturali e alla emanazione di leggi quadro riguardanti il cinema, la musica, la danza, il teatro di prosa e gli spettacolo viaggianti, da attuarsi attraverso regolamenti governativi, da adottare di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni; prevede altresì il riordino degli organi consultivi istituiti presso il soppresso Ministero dello spettacolo e il riordino degli enti operanti nel settore dello spettacolo, prima operanti presso il Ministero dello spettacolo.

2.5. Con particolare riferimento alle attività riservate allo Stato nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario, si può osservare come la

disposizione potrebbe considerarsi superata; ed infatti, allorché si concordasse in ordine alla sussistenza di una potestà legislativa delle Regioni in materia di spettacolo (sia essa concorrente o esclusiva) gli adempimenti degli obblighi comunitari così come la partecipazione alla fase ascendente è oggi attribuita alla Regioni medesime.

Il quinto comma dell'articolo 117 Cost. prevede infatti, che "le Regioni e le Province autonome di Trento e 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".

Come si è visto, si tratta di una disposizione innovativa perché attribuisce alle Regioni il potere-dovere di dare attuazione diretta e immediata agli accordi internazionali e agli atti della UE nelle materie di loro competenza, pur nel rispetto di norme di procedura previste dallo Stato.

Le disposizioni di cui all'articolo 2 del D.L. 97/1995 nella parte in cui si riferiscono agli adempimenti comunitari dovranno pertanto essere rilette e interpretate alla luce del nuovo testo costituzionale e dei nuovi poteri regionali in materia di ordinamento internazionale e comunitario.

2.6. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 11 della legge 59/1997 con D.Lgs. 368/98 è stato istituito il Ministero per i beni e le attività culturali; al Ministero sono state devolute le attribuzioni in materia di spettacolo spettanti alla Presidenza del Consiglio ai sensi del D.L. 29/95 sopra esposto.

Tra le funzioni attribuite al Ministero risaltano in particolare quelle in materia di "promozione delle attività culturali in tutte le loro manifestazioni con riferimento in particolare alle attività teatrali, musicali, alla danza e alle altre forme di spettacolo, inclusi i circhi e spettacolo viaggianti, alla fotografia, alle arti plastiche e figurative al design industriale".

Ancora una volta, con riferimento alla materia spettacolo, si parla di “promozione di attività culturali”, includendo in tale espressione forme tipiche di spettacolo (teatro, musica, danza, circhi, spettacolo viaggianti).

La disposizione è interessante, sia per la collocazione delle suddette forme di spettacolo (attività culturali) sia per l’elencazione delle sue manifestazioni, contribuendo così a definirne i contenuti.

2.7. Le funzioni assegnate dal D.Lgs. 368/98 sono state poi riprese dal D.Lgs. 300/99 “*Riforma dell’organizzazione del Governo a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997 n. 59*”, che sembra voler distinguere le attività culturali dallo spettacolo. L’articolo 53 definisce le aree funzionali attribuite al Ministero dei beni e delle attività culturali precisando che il Ministero, svolge, tra le altre, le funzioni in materia di “tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali; promozione delle attività culturali; promozione dello spettacolo (attività teatrali, musicali, cinematografiche, di danza, circensi, dello spettacolo viaggiante)”.

Vi è quindi una precisa distinzione tra *tutela dei beni culturali e ambientali* (espressione ripresa dall’art. 117 Cost. 2° comma lett. s), *promozione delle attività culturali* (espressione anch’essa ripresa dall’art. 117 3° comma Cost.) e *spettacolo*, distinzione, questa, che potrebbe offrire l’avallo normativo di quelle interpretazioni dottrinali che vogliono lo spettacolo tra le materie di potestà legislativa regionale residuale.

3. La Normativa di settore

Durante gli anni sessanta e settanta sono state emanate una serie di leggi finalizzate a regolare in modo omogeneo i settori più rilevanti dello spettacolo; si tratta di leggi che, per quanto riguarda il problema dell’inquadramento della materia alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, offrono importanti spunti di riflessione.

3.1. L'attività lirica e musicale

La legge 14 agosto 1973, n. 601 è intitolata “*Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali*”; all’articolo 1 dichiara che “lo Stato considera l’attività lirica e concertistica di rilevante interesse generale, in quanto intesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale”.

Come si vede, la legge considera l’attività lirica e musicale attività culturale, tutelandone e promovendone, anche mediante idonee sovvenzioni, la formazione, tanto da costituire presso il Ministero per i beni e le attività culturali una commissione centrale per la musica deputata al “l’esame dei problemi generali concernenti le attività musicali” (art. 3), alla determinazione delle “direttive generali in materia di coordinamento delle attività liriche e musicali” (art. 4).

Vi è poi una disciplina particolare dei teatri italiani, che sono suddivisi tra “*enti autonomi lirici*” - per le cui manifestazioni che rivestono “carattere di particolare interesse culturale” sono previste idonee sovvenzioni - e “*teatri di tradizione*”, la cui qualifica è riservata oltre che ai teatri specificatamente indicati, a tutti quei teatri che dimostrino “di aver dato particolare impulso alle locali tradizioni artistiche e musicali”. Inquadramento a sé ha il Teatro della Scala di Milano riconosciuto dall’art. 7 “ente di particolare interesse nazionale nel campo musicale”.

La distinzione tra “enti autonomi lirici” e “teatri di tradizione” sembra dunque ricollegata alla importanza nazionale ovvero locale dell’attività teatrale svolta.

Peraltro il D.Lgs. 29 giugno 1996, n. 367, così come modificato dal D.Lgs. 134/98, a sua volta modificato dal D.Lgs. 492/98, a norma dell’art. 11, comma 1, lett. b) della L. 59/1997, ha dettato disposizioni per la trasformazione in fondazioni di diritto privato:

- degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche;
- degli altri enti operanti nel settore della musica del teatro e della danza.

Le fondazioni così costituite avrebbero dovuto acquisire la personalità giuridica di diritto privato, restando, per quanto non espressamente disciplinato dal decreto legislativo, soggette alla normativa dettata dal Codice civile.

E' da rilevare che, nell'ottica di un eventuale nuovo riparto di competenze legislative in materia di spettacolo, la disciplina delle costituenti fondazioni di diritto privato rimarrebbe comunque allo Stato a cui spetta la potestà legislativa esclusiva in materia di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile" (la giurisprudenza costituzionale ha comunque riconosciuto che la legge regionale mantiene ampie possibilità di adeguamento della disciplina civilistica qualora intervenga in settori di competenza regionale: cfr. Corte cost., sentt. 352 del 2001, 282 del 2002).

La riforma non ha poi avuto seguito, a causa della dichiarazione di illegittimità costituzionale del D.Lgs. 134/98 concernente "la trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche", avvenuta con sentenza della Corte Costituzionale n. 503/2000.

Le Regioni Piemonte e Lombardia, oltre a denunciare un eccesso di delega, nell'ambito del ricorso alla Corte, lamentavano anche l'intervenuta lesione degli articoli 117 e 118 Cost. perché "l'educazione e la diffusione dell'arte musicale apparterebbero al novero delle attività di promozione educativa e culturale che, in quanto attinenti precipuamente la collettività regionale, sono state riconosciute alle Regioni ai sensi dell'art. 49 del D.P.R. 616/1977". Le Regioni lamentavano inoltre, che la gestione dei teatri affidati alle fondazioni musicali "incide sulle competenze regionali in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale ex art. 48 del DPR 616/1977 e su quelle di cui all'art. 19 lett. c) della legge 8 giugno 1990 n. 142".

La Corte Costituzionale ha accolto le censure sollevate solamente per quanto attiene la violazione dell'art. 76 Cost. evitando, però, di pronunciarsi sull'inquadramento della relativa competenza legislativa.

3.2. Circhi equestri e spettacolo viaggiante

La legge 18 marzo 1968, n. 337, detta "disposizioni sui cerchi equestri e sullo spettacolo viaggiante".

Se nell'ambito della normativa in materia di teatro e musica si parla di "rilevante interesse generale, in quanto tesa a favorire la formazione musicale, culturale e

sociale della collettività nazionale”, in materia di circhi equestri viene posta in evidenza la sola, e più ridotta, funzione sociale; l’articolo 1 statuisce, infatti, che “lo Stato riconosce la funzione sociale dei circhi equestri e dello spettacolo viaggiante. Pertanto sostiene il consolidamento e lo sviluppo del settore”.

La legge offre una definizione della materia e, all’art. 2, dichiara che “sono considerati spettacoli viaggianti le attività spettacolari, i trattenimenti e le attrazioni allestiti a mezzo di attrezzature mobili, all’aperto o al chiuso, ovvero i parchi permanenti, anche se in maniera stabile”; l’art. 4 precisa che è istituito presso il Ministero dei beni e dell’attività culturali un elenco delle attività spettacolari, dei trattenimenti e delle attrazioni.

Nella riportata definizione sembra assumere maggiore importanza la componente “spettacolo” rispetto a quella culturale.

Come per il teatro e la musica, anche per le attività circensi e per gli spettacoli viaggianti è prevista la istituzione presso il Ministero per i beni e le attività culturali di una apposita commissione consultiva.

3.3. Il cinema

La legge 4 novembre 1965, n. 1213, e successive modificazioni, è intitolata “*Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore delle cinematografia*”.

Nell’ambito della legge si fa nuovamente riferimento alla rilevanza culturale della materia, affermando esplicitamente che “lo Stato considera il cinema mezzo di espressione artistica, di formazione culturale di comunicazione sociale e ne riconosce l’importanza economica; le attività di produzione, di distribuzione e di programmazione di film sono ritenute di rilevante interesse generale”.

Già da tale definizione si intuisce che gli ambiti di tutela e di promozione della legge sono finalizzati, da un lato, a valorizzare l’aspetto più strettamente “culturale” della materia (il cinema è definito come mezzo di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione sociale), dall’altro a riconoscere e incentivare l’aspetto industriale/economico ad essa comunque sotteso (attività di produzione distribuzione e programmazione di films).

Ecco che allora i compiti dello Stato, da un lato, sono tesi a “incoraggiare e aiutare le iniziative volte a diffondere il cinema nazionale con particolare riguardo ai film di notevole interesse artistico culturale” e a “conservare il patrimonio filmico nazionale e la sua diffusione in Italia e all’estero”; dall’altro, “a favorire il consolidamento dell’industria cinematografica nazionale” e a “promuovere la struttura industriale a partecipazione statale”.

Vi è poi un compito più specificatamente finalizzato alla formazione professionale, relativo alla “cura della formazione di quadri professionali e alla promozione di studi e ricerche nel settore cinematografico”.

La legge prevede, infine, una serie di provvidenze a favore dei film di “nazionalità italiana” con una serie di incentivi alla programmazione nelle sale e alla produzione, suddividendo la produzione e i conseguenti incentivi in varie categorie (lungometraggio di interesse nazionale, film di animazione, cortometraggio, film in coproduzione, film d’essai, film d’attualità, film prodotti per ragazzi).

Il D.Lgs. 492/98, al fine della soppressione delle restrizioni della libera prestazioni dei servizi nell’ambito CE, ha novellato la legge in commento estendendo gli incentivi e le agevolazioni per i film di cortometraggio e di lungo metraggio dichiarati di interesse nazionale da uno degli stati membri della CE.

Tale adeguamento è significativo perché evidenzia come anche la materia dello spettacolo può subire forti influenze da altre materie, quali, ad esempio, in questo caso, “la tutela della concorrenza”, che tanta importanza assume soprattutto in ambito comunitario.

*

In vista, invece, di una nuova competenza legislativa regionale in materia di spettacolo c’è da chiedersi se le disposizioni - sempre che debbano sussistere - relative all’autorizzazione all’apertura di nuove sale cinematografiche possano continuare ad essere riservate allo Stato.

L’art. 31 della legge sul cinema, infatti, subordina l’apertura delle sale al rilascio dell’autorizzazione da parte dell’autorità competente in materia, demandando a un regolamento governativo la definizione dei criteri per il rilascio.

L'autorizzazione all'apertura di nuove sale cinematografiche, invero, attiene non solo alla materia spettacolo, per la quale si sta cercando di definire l'autorità che ne ha la competenza legislativa, ma anche altre materie oggi attribuite alle Regioni quali ad esempio "governo del territorio".

*

Da ultimo si segnala che il D.Lgs. 18 novembre 1997 n. 426 ha disposto la trasformazione dell'ente pubblico "Centro sperimentale di cinematografia" nella Fondazione "Scuola nazionale di cinema".

La fondazione così costituita ha personalità giuridica di diritto privato, restando disciplinata dalla normativa dettata dal Codice civile.

Come già sottolineato per la privatizzazione degli enti lirici, anche in questo caso, nell'ottica di un eventuale nuovo riparto di competenze legislative in materia di spettacolo, la disciplina delle fondazioni di diritto privato rimarrebbe comunque allo Stato a cui spetta la potestà legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile" (pur con gli spazi di intervento regionale sopra ricordati).

4. La collocazione della materia spettacolo tra le materie di potestà legislativa concorrente. Significato e limiti.

4.1. Dopo aver ripercorso la normativa statale generale e settoriale vigente e definito così i contenuti della materia, si tratta allora di verificare le novità che l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione ha introdotto relativamente alla materia spettacolo.

Si è già ricordato come sia stato invertito il criterio di distribuzione delle materie tra Stato e Regioni (elencazione tassativa delle materie riservate alla potestà legislativa statale e competenza residuale delle Regioni, nel rispetto – per le sole materie di potestà concorrente – dei principi posti dalle leggi statali); ne deriva che - secondo quanto recentemente insegnato da Corte cost., sent. 282 del 2002 - per valutare la legittimità di un intervento legislativo regionale occorre muovere *"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".

Invero, tra le materie di potestà legislazione esclusiva a cui potrebbe ricondursi la materia "spettacolo" è da annoverare la lett. s) "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"; tra quelle di legislazione concorrente si annovera "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali".

La riforma del Titolo V ha così attribuito allo Stato la "tutela" dei beni culturali; alle Regioni, nel rispetto dei principi statali, la loro "valorizzazione"; sempre alle Regioni è attribuita la "promozione e l'organizzazione di attività culturali".

Manca, invece, negli elenchi dell'art. 117 la materia "spettacolo": in presenza di dati normativi che talvolta distinguono lo spettacolo dalle attività culturali (l'art. 156 del D.Lgs. 112/98 e l'art. 53 del D.Lgs. 300/99), una interpretazione restrittiva degli elenchi delle materie – in linea generale più corretta – potrebbe portare, conclusivamente a ritenere lo spettacolo tutto ricadente nelle materie residuali¹.

Occorre, comunque, preliminarmente verificare se lo spettacolo possa essere considerato "bene culturale", ricadendo così nella potestà esclusiva statale.

L'art. 148, lett. a) del D.Lgs. 112/98 definisce come "beni culturali" i beni che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demo-etno-antropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così come individuati in base alla legge"; la lett. c) definisce come "tutela" "ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali".

Dalle citate disposizioni si può in via preliminare osservare come la nozione di "bene culturale" presupponga una realtà preesistente all'intervento del legislatore, a cui è demandato, *in primis*, il compito di "riconoscerla, conservarla e proteggerla"; l'"attività culturale" presuppone, invece, una realtà non già preesistente e statica, ma da formare e quindi dinamica: l'art. 148 del D.Lgs.

¹ In tal senso si è espresso il coordinamento degli assessori regionali allo spettacolo a seguito della riunione del 17 aprile 2002 tenutasi a Roma.

112/98 definisce le attività culturali quelle “rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell’arte”.

Possono considerarsi il teatro, il cinema, gli spettacoli viaggianti, la musica alla stregua di “beni culturali” e quindi come “patrimonio artistico della nazione, costituente testimonianza avente valore di civiltà”? Certo, alcuni tipi di spettacolo possono ormai considerarsi patrimonio artistico della nazione da tutelare, conservare e proteggere (si pensi al restauro di certe pellicole cinematografiche che la legge sul cinema, come visto, attribuisce alla competenza statale), ma lo “spettacolo”, a parte questi aspetti, è materia per lo più caratterizzata da attività dirette alla promozione e diffusione di espressioni di cultura.

Da questo punto di vista, a deporre per l’inquadramento della materia tra quelle di legislazione concorrente, in particolare tra quelle di “promozione e organizzazione di attività culturali”, oltre al dato puramente letterale delle espressioni usate dal legislatore costituzionale, è allora, tutto il bagaglio normativo che si è accumulato prima della riforma costituzionale.

Ed infatti, da quanto sopra esposto, è emerso che:

- la normativa generale e settoriale anteriore all’entrata in vigore della riforma costituzionale, nella sua quasi totalità, colloca lo spettacolo tra le attività culturali (cfr. D.Lgs. 112/98, DL 97/95, D.Lgs. 368/98, D.Lgs. 300/99);
- le funzioni amministrative in materia di spettacolo sono già state trasferite alle Regioni, salvo quelle di promozione, programmatiche, di attuazione di politiche comunitarie e internazionali, di indirizzo e coordinamento, riservate allo Stato e in particolare al Ministero per i beni e le attività culturali;
- il trasferimento è stato finora caratterizzato dalla territorialità dell’attività: sono cioè trasferite attività precipuamente attinenti alla comunità regionale (cfr. art. 49 DPR 616/1977); il trasferimento riguarda le attività di “gestione” e di “valorizzazione”, dove per “gestione” deve intendersi “ogni attività diretta, mediante l’organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione” e per “valorizzazione” “ogni attività diretta a migliorare le condizioni

di conoscenza e conservazione dei beni culturali ed a incrementarne la fruizione” (cfr. art. 148 D.Lgs. 112/98);

- escluse dal trasferimento sono tutte le funzioni relative all’istruzione e alla formazione nelle discipline dello spettacolo ed in particolare “conservatori di musica, alla accademia delle belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all’accademia nazionale drammatica, all’accademia di danza, nonché alle scuole e alle istituzioni culturali straniere in Italia” (art. 138 del D.Lgs. 112/98), trattandosi funzioni attinenti più all’istruzione che allo spettacolo vero e proprio.

4.2. *Tutto lo spettacolo, dunque, ricadrebbe nelle "attività culturali", come tali affidate alla potestà concorrente di Stato e Regioni.* Pur nella vigenza di norme legislative precedenti che distinguevano le attività culturali sulla base della dimensione dell’interesse, il legislatore costituzionale ha ritenuto di non far riferimento a tale criterio, né esplicitamente, né implicitamente.

Si è invece sostenuto che l’interesse nazionale possa operare imponendo il superamento “della ripartizione costituzionale delle materie attraverso l’assegnazione al potere normativo statale delle questioni che, qualunque sia la materia a cui ineriscono, rivelino una valenza talmente elevata per la nazione intera da esigere un trattamento uniforme su tutto il territorio dello Stato” (A. Baldassarre, *Parere pro veritate in tema di spettacolo*).

Sempre secondo questa tesi “in definitiva, tanto l’espressa tutela dell’unitarietà della Repubblica contenuta nell’art. 5 Cost., quanto la comparazione con gli stati politicamente decentrati, inclusi quelli federali, portano a concludere che, pur non essendo menzionato, nel vigente art. 117, l’interesse nazionale conserva integra la propria validità anche nel nuovo Titolo V. Riferito alla promozione e (alla) organizzazione delle attività culturali, l’interesse nazionale comporta che tutte le espressioni della cultura che hanno una valenza tale da coinvolgere valori di interesse nazionale non possano essere lasciate alla disciplina delle singole regioni, ma esigono l’adozione di norme da parte dell’Ente esponente dell’intera collettività nazionale, vale a dire da parte dello Stato. Da qui consegue che l’assegnazione alla competenza legislativa concorrente delle Regioni della

'promozione e (della) organizzazione delle attività culturali', operata dall'art. 117, terzo comma, Cost., va interpretata come affidamento alle Regioni di una competenza relativa alle attività culturali di (mero) interesse regionale”.

La tesi, invero, non pare condivisibile e ciò non perché siano scomparsi interessi nazionali unitari, bensì giacché questi operano nel tessuto costituzionale in maniera profondamente diversa e giammai potrebbero condurre alla introduzione surrettizia di un nuovo criterio di riparto delle materie. Basti invero considerare che, non solo negli elenchi dell'art. 117, 2° e 3° comma, non esiste un criterio di riparto legato all'interesse nazionale, ma addirittura si attribuiscono alla potestà legislativa concorrente materie specificatamente definite di rango nazionale (quali la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia).

Così se la eventuale dimensione dell'interesse nazionale non è nel vigente testo della Costituzione elemento indicatore della competenza legislativa statale (vedi l'attribuzione alla potestà concorrente delle grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) non è certo possibile introdurre siffatto criterio come criterio ulteriore e implicito di sottrazione delle competenze alle Regioni e di attribuzione allo Stato.

Come si è già detto, ciò non significa negare la rilevanza di una sfera anche importante e significativa di interesse nazionale, ma solo sostenere che esso opera in maniera profondamente diversa da come si era finora abituati.

Unitari interessi nazionali potranno essere fatti valere:

- *ex ante*, da parte dello Stato, facendo riferimento a quegli specifici e distinti titoli abilitativi che gli permettono di intervenire trasversalmente al fine di costruire una disciplina unitaria (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, tutela di profili unitari della disciplina di impresa, del lavoro e delle professioni etc.), ovvero attraverso la posizione di principi nelle materie di legislazione concorrente;

- *ex ante*, da parte delle Regioni stesse, attraverso forme e meccanismi di coordinamento interregionale, anche sulla base di indicazioni provenienti dai principi posti dalla legge statale ovvero in ragione di esigenze unitarie indicate dallo Stato o infine per dare attuazione in modo unitario alla normativa comunitaria;

- *ex post*, da parte dello Stato, attraverso l'intervento sostitutivo del governo ogni volta che siano messi in pericolo, fra l'altro, l'unità giuridica ed economica del paese.

Postulare che l'interesse nazionale costituisca criterio ulteriore di distribuzione delle materie tra Stato e Regioni integrativo di quelli previsti nell'art. 117 significa disattendere la lettera e la ratio della riforma del Titolo V.

5. La gestione della materia spettacolo in quanto materia di competenza concorrente regionale

Come si è visto, il Titolo V della Costituzione attribuisce alle Regioni la potestà legislativa concorrente nelle materie specificatamente definite dal 3° comma dell'art. 117 della Costituzione.

In attesa di una puntuale ricognizione dei principi fondamentali in materia di spettacolo è ben possibile che le Regioni possano legiferare, desumendo i suddetti principi dalla legislazione statale già vigente (cfr. Corte Cost. 282/2002).

In questo senso anche il testo del D.D.L. di attuazione del Titolo V della Costituzione (del 14 giugno 2002) al comma 3 dell'articolo 2 stabilisce: "Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti".

Rimane ancora dubbio se, sul versante statale, eventuali leggi quadro di futura emanazione, possano prevedere, accanto ai principi fondamentali, disposizioni di dettaglio, da considerarsi cedevoli rispetto alla normativa regionale; tale previsione, che pur eviterebbe la creazione di vuoti normativi, sembra contraria alla legge e allo spirito dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La legislazione regionale in materia di spettacolo sarebbe pertanto una legislazione di regolamentazione concreta delle materie, nel rispetto dei principi statali. Ad essa è connessa la potestà regolamentare: il comma 6 dell'art. 117 della Costituzione attribuisce, infatti, allo Stato, la potestà regolamentare nelle sole materie di legislazione esclusiva, spettando alle Regioni, in ogni altra materia (quindi sia in quelle concorrenti che in quelle esclusive).

Nuovi regolamenti statali nelle materie di potestà legislativa concorrente non potranno pertanto essere emanati: nel rispetto del principio di continuità, sino a che le Regioni non provvederanno, dovranno trovare applicazione le disposizioni previgenti (arg. ex art. 1, comma 2, ddl La Loggia).

Se quello del rispetto dei "principi fondamentali" è un limite espresso alla potestà regionale concorrente, vi sono poi altri e importanti limiti all'esercizio della potestà regionale.

Ed infatti vi sono "aree" attribuite alla competenza esclusiva statale, che per la loro indeterminatezza, si prestano a costituire delle vere e proprie competenze "trasversali", tali da interferire con altre e più puntuali materie attribuite alla competenza regionale; si pensi, per quanto specificatamente può avere attinenza con lo spettacolo alla tutela della concorrenza, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, alle norme generali sull'istruzione, alla stessa tutela dei beni culturali.

Così, costituiscono "tutela dei beni culturali" tutte quelle attività volte, ad esempio, a conservare il patrimonio filmico italiano e la sua diffusione in Italia e all'estero; costituisce tutela della concorrenza un eventuale intervento statale che vieti sovvenzioni volte alla promozione e alla diffusione solo di alcune espressioni artistiche; si pensi ancora agli interventi statali assunti per la disciplina unitaria dell'attività di impresa (articoli 41 e 120 Cost.) ovvero per impedire che le Regioni pongano limiti alla circolazione di beni e persone (art. 120 Cost.). Lo Stato, inoltre, potrebbe interferire nello spettacolo, anche dettando norme generali sull'istruzione artistica, anche qualora tale materia si dovesse ricondurre alla formazione e istruzione "professionale", da considerarsi di competenza esclusiva regionale.

L'ampiezza della materia e i principi in essa esistenti potranno essere individuati, nella fase transitoria, secondo la disciplina prevista dal D.D.L. La Loggia, con uno o più decreti legislativi di ricognizione dei principi fondamentali esistenti nella materia. Il D.D.L. La Loggia delega, infatti, il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per la ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente. Tale attività, di sicuro rilievo al fine di una chiarificazione dei principi, non potrà però spingersi alla creazione di principi nuovi, dovendosi necessariamente limitare alla ricognizione dei principi vigenti: i decreti legislativi, dunque, non potranno avere nessuna capacità innovativa dell'ordinamento.

Già dall'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione si è iniziato a discutere, anche in sede governativa, circa un'eventuale riforma della riforma. A prescindere, in questa sede dalla c.d. *devolution* (vale a dire attribuzione di alcune materie alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni), il c.d. *restyling* del Titolo V è mirato a una parziale sistemazione della distribuzione delle materie tra Stato e Regioni. E' comunque, necessario, in primo luogo osservare che i tempi di una riforma costituzionale si misurano sull'arco di anni e non di mesi; in secondo luogo, che il limitato *restyling* di cui si parla dovrebbe in particolare chiarire meglio il riparto di competenze tra Stato e Regioni, piuttosto che provvedere ad una profonda ridislocazione delle materie.

6. Funzioni amministrative – finanziamenti

La gestione delle materie ricadenti nell'ambito della potestà legislativa concorrente impone, secondo quanto equilibratamente previsto nell'Accordo interistituzionale, a tutti i soggetti che compongono la Repubblica, di “prestare il proprio contributo per sostenere e valorizzare, nell'ambito delle rispettive competenze, il doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale, nel rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, sancito dall'articolo 5 della Costituzione” (punto 1 accordo

interistituzionale siglato ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. c) del D.Lgs. 28 agosto 1997 n. 281).

E invero “il nuovo modello di pluralismo istituzionale rende necessario un comune impegno che consenta di realizzare, contemperando le ragioni dell'unità con quelle delle autonomie, una consapevole direzione politico – istituzionale del processo di adeguamento alle nuove disposizioni costituzionali” (punto 2 dell'accordo).

Nel rispetto di questi principi di comportamento possono essere individuati alcuni criteri per disciplinare la fase transitoria dell'adeguamento dell'ordinamento ai principi fin qui esposti.

Allora, lo Stato ben potrà indicare alle Regioni obiettivi di coordinamento che le Regioni dovranno raggiungere (ad esempio, indicando alle Regioni l'obiettivo dell'individuazione reciproca di congrui calendari delle stagioni liriche e teatrali e facendo salva la potestà di intervento sostitutivo qualora le Regioni non provvedano). E ancora, lo Stato potrà dettare criteri anche con un certo grado di vincolatività relativamente al riparto dei fondi previsti per lo spettacolo (in fase transitoria si potrebbe pensare alla necessità di intese Stato –Regioni per questa attività, posto che i criteri per il riparto dei fondi hanno natura di atto generale più che di atto normativo). Lo Stato potrà, altresì, creare con legge soggetti privati o enti pubblici nazionali ai quali affidare particolari attività qualora ciò sia imposto dalla ragionevole considerazione di una modalità di svolgimento unitario di una determinata funzione; ovvero potrà intervenire *ex ante* richiamando le potestà di intervento a lui attribuite dall'art. 117, comma 2, lett. m), e), l), ovvero *ex post* con il potere di intervento sostitutivo ex art. 120, ultimo comma Costituzione.

*

Alla luce della ritenuta considerazione dello spettacolo siccome attratto nelle “attività culturali” , materia su cui insiste una potestà concorrente di Stato e Regioni, occorre conclusivamente ricordare che secondo il citato accordo interistituzionale “costituiscono principi essenziali dell'azione comune:

- a.** privilegiare, tra più possibili interpretazioni della legge costituzionale, la più aderente alla logica del pluralismo autonomistico cui è ispirato la riforma costituzionale;
- b.** considerare il principio di sussidiarietà, elemento fondante della riforma, unitamente ai principi di differenziazione ed adeguatezza;
- c.** garantire, in ogni caso, il rispetto dei principi di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico”.

A questi principi devono pertanto ispirarsi ogni interpretazione del nuovo testo costituzionale e ogni comportamento che i soggetti istituzionali assumeranno.
