

OSSERVATORIO DELLO SPETTACOLO

**ATTUAZIONE DEL TITOLO V DELLA
COSTITUZIONE PARTE II NELLO SPETTACOLO**

Antonio Di Lascio

2003

ATTUAZIONE DEL TITOLO V, PARTE II
DELLA COSTITUZIONE
NELLO SPETTACOLO

INDICE

CAPITOLO I

Ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione

<i>Fonti normative</i>	<i>pag.</i>	3
<i>Scheda tecnica</i>	<i>pag.</i>	9
<i>Riflessioni</i>	<i>pag.</i>	52

CAPITOLO II

Il Titolo V e le competenze esclusive e concorrenti

<i>Analisi tecnica ed osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione...</i>	<i>pag.</i>	59
<i>Considerazioni di carattere generale</i>	<i>pag.</i>	68
<i>Pareri a confronto</i>	<i>pag.</i>	71
<i>La Corte Costituzionale</i>	<i>pag.</i>	82

CAPITOLO III

Ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalle proposte di legge in materia di spettacolo

<i>Proposte di legge presentate nella IVX legislatura</i>	<i>pag.</i>	89
<i>Scheda tecnica: proposte di legge per la cinematografia</i>	<i>pag.</i>	91
<i>Scheda tecnica: proposte di legge sullo spettacolo dal vivo</i>	<i>pag.</i>	95
<i>Riflessioni</i>	<i>pag.</i>	124

CAPITOLO IV

Attuazione del Titolo V e progetti di riforma costituzionale

<i>Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (c.d. La Loggia 1)</i>	<i>pag.</i>	130
<i>Brevi considerazioni</i>	<i>pag.</i>	135
<i>La ricognizione dei principi fondamentali</i>	<i>pag.</i>	137
<i>Disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al Titolo V, parte II della Costituzione (c.d. La Loggia 2)</i>	<i>pag.</i>	143
<i>Disegno di legge costituzionale "Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione" (c.d. devolution)</i>	<i>pag.</i>	146

ATTUAZIONE DEL TITOLO V, PARTE II
DELLA COSTITUZIONE
NELLO SPETTACOLO

INDICE

CAPITOLO I

Ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione

<i>Fonti normative</i>	<i>pag.</i>	3
<i>Scheda tecnica</i>	<i>pag.</i>	9
<i>Riflessioni</i>	<i>pag.</i>	52

CAPITOLO II

Il Titolo V e le competenze esclusive e concorrenti

<i>Analisi tecnica ed osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione...</i>	<i>pag.</i>	59
<i>Considerazioni di carattere generale</i>	<i>pag.</i>	68
<i>Pareri a confronto</i>	<i>pag.</i>	71
<i>La Corte Costituzionale</i>	<i>pag.</i>	82

CAPITOLO III

Ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalle proposte di legge in materia di spettacolo

<i>Proposte di legge presentate nella IVX legislatura</i>	<i>pag.</i>	89
<i>Scheda tecnica: proposte di legge per la cinematografia</i>	<i>pag.</i>	91
<i>Scheda tecnica: proposte di legge sullo spettacolo dal vivo</i>	<i>pag.</i>	95
<i>Riflessioni</i>	<i>pag.</i>	124

CAPITOLO IV

Attuazione del Titolo V e progetti di riforma costituzionale

<i>Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (c.d. La Loggia 1)</i>	<i>pag.</i>	130
<i>Brevi considerazioni</i>	<i>pag.</i>	135
<i>La ricognizione dei principi fondamentali</i>	<i>pag.</i>	137
<i>Disegno di legge costituzionale "Nuove modifiche al Titolo V, parte II della Costituzione (c.d. La Loggia 2)</i>	<i>pag.</i>	143
<i>Disegno di legge costituzionale "Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione" (c.d. devolution)</i>	<i>pag.</i>	146

<i>Schema di disegno di legge costituzionale "Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione"</i>	<i>pag. 147</i>
<i>Considerazioni</i>	<i>pag. 154</i>
<i>I pareri della dottrina</i>	<i>pag. 158</i>

CAPITOLO V

L'iniziativa delle Regioni

<i>La recente attività legislativa delle Regioni</i>	<i>pag. 164</i>
<i>Una proposta di ruolo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione</i>	<i>pag. 181</i>
<i>Nuove proposte di legge regionale</i>	<i>pag. 188</i>

CAPITOLO I

Ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA
Titolo I, artt. 9, 21 e 33 – Titolo V, Art. 114 – 120

FONTI NORMATIVE
(in ordine cronologico)

LEGGE 19 MARZO 1942, N. 365
Costituzione dell'Ente Teatrale Italiano per la cultura popolare

LEGGE 31 LUGLIO 1959, N. 617
Istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo

LEGGE 4 NOVEMBRE 1965, N. 1213
Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia

LEGGE 14 AGOSTO 1967, N. 800
Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali

LEGGE 18 MARZO 1967, N. 337
Disposizioni sui circhi equestri e sullo spettacolo viaggiante

LEGGE 14 DICEMBRE 1978, N. 836
Riordinamento dell'ente teatrale italiano

LEGGE 30 APRILE 1985, N. 163
Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo

LEGGE 6 AGOSTO 1990, N. 223
Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato

DECRETO MINISTERIALE 29 NOVEMBRE 1990
Disposizioni in tema di statuti omologhi dei teatri stabili ad iniziativa pubblica

LEGGE 10 OTTOBRE 1990, N. 287
Norme per la tutela della concorrenza e per il mercato

DECRETO MINISTERIALE 29 NOVEMBRE 1991
Conferimento della qualifica di Teatro d'Europa all'Ente autonomo Piccolo Teatro della città di Milano

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 5 GIUGNO 1993, N. 175
Abrogazione, a seguito di referendum popolare, della legge 31 luglio 1959, n. 617,
recante istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo, nonché differimento
dell'entrata in vigore dell'abrogazione medesima

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 21 APRILE 1994, N. 394
Regolamento recante semplificazione dei procedimenti di concessione di contributi a
favore delle attività teatrali di prosa, cinematografiche, musicali e di danza, circensi e
di spettacolo viaggiante, nonché di procedimenti di autorizzazioni per l'esercizio di
attività circensi e per parchi di divertimento

DECRETO LEGGE 2 FEBBRAIO 1994, N. 80
Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport

LEGGE 1 MARZO 1994, N. 153
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 gennaio 1994, n. 26

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 12 MARZO
1994
Istituzione del Dipartimento dello Spettacolo

DECRETI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 24 E 29 MARZO
1994
Norme di attuazione del decreto legge n. 26/1994 "Interventi urgenti a favore del
cinema"

LEGGE 30 MAGGIO 1995, N. 203
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 marzo 1995, n. 97,
recante riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport

DECRETI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 5 GIUGNO, 26
OTTOBRE, 10 NOVEMBRE e 12 DICEMBRE 1995
Decreti attuativi di provvedimenti di legge in favore delle attività cinematografiche

DECRETO LEGISLATIVO 29 GIUGNO 1996, N. 367
Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in
fondazioni di diritto privato

LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 650
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545,
recante disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle
telecomunicazioni

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 14 GENNAIO 1997
Regolamento recante norme per la concessione di premi agli esercenti della sale
d'essai e delle sale delle comunità ecclesiali

LEGGE 15 MARZO 1997, N. 59

Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti
locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione
amministrativa

LEGGE 15 MAGGIO 1997, N. 127

Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di
decisione e controllo

LEGGE 23 MAGGIO 1997, N. 135

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67
recante "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione"

DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N. 281

Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i
rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed
unificazione per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle
province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali

LEGGE 2 OTTOBRE 1997, n. 346

Disposizioni per la concessione di acconti su contributi e sovvenzioni in favore delle
attività cinematografiche

DECRETO LEGISLATIVO 18 NOVEMBRE 1997, N. 426

Trasformazione dell'ente pubblico "Centro sperimentale di cinematografia" nella
fondazione "Scuola nazionale di cinema"

DECRETO LEGISLATIVO 4 DICEMBRE 1997, N. 460

Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni
non lucrative di utilità sociale

DECRETO LEGISLATIVO 8 GENNAIO 1998, N. 3

Riordino degli organi collegiali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri –
Dipartimento dello spettacolo

DECRETO LEGISLATIVO 29 GENNAIO 1998, N. 19

Trasformazione dell'ente pubblico "La Biennale di Venezia" in persona giuridica
privata denominata "Società di cultura La Biennale di Venezia"

DECRETO LEGISLATIVO 29 GENNAIO 1998, N.20

Trasformazione in fondazione dell'ente pubblico "Istituto nazionale per il dramma antico"

DECRETO LEGISLATIVO 31 MARZO 1998, N. 112

Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59

DECRETO LEGISLATIVO 23 APRILE 1998, N. 134

Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate

LEGGE 30 APRILE 1998, N. 122

Differimento di termini previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, relativi all'autorità garante nelle comunicazioni, nonché norme in materia di programmazioni ed interruzioni pubblicitarie televisive

LEGGE 6 GIUGNO 1998, N. 191

Modifiche e d integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127

DECRETO 10 GIUGNO 1998, N. 273

Regolamento recante disposizioni per la costituzione ed il funzionamento del comitato per i problemi dello spettacolo e delle commissioni consultive operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento dello Spettacolo

DECRETO 29 SETTEMBRE 1998, N. 391

Regolamento recante disposizioni per il rilascio di autorizzazioni per l'apertura di sale cinematografiche ai sensi dell'articolo 31 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, e successive modificazioni

DECRETO LEGISLATIVO 20 OTTOBRE 1998, N. 368

Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59

DECRETO LEGISLATIVO 21 DICEMBRE 1998, N. 492

Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi n. 426/1997 (Trasformazione dell'ente pubblico "Centro Sperimentale di Cinematografia" nella fondazione "Scuola nazionale di cinema"), n.3/1998, nn. 19 e 20/1998, n. 134/1998

DECRETO MINISTERIALE 18 MARZO 1999, N. 126

Regolamento recante norme per l'ammissione dei cortometraggi ai mutui di cui all'art. 28, comma 8 della Legge 4 novembre 1965, n. 1213

DECRETO LEGISLATIVO 30 LUGLIO 1999, N. 300

Riforma dell'organizzazione del Governo a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59

DECRETO MINISTERIALE 1 SETTEMBRE 1999

Modifica della determinazione dell'ammontare dei costi ammissibili per i contributi in conto capitale a favore dell'esercizio cinematografico

DECRETO MINISTERIALE 13 SETTEMBRE 1999, N. 457

Regolamento recante criteri per l'assegnazione della nazionalità italiana ai prodotti audiovisivi ai fini degli accordi di coproduzione e di partecipazione in associazione

DECRETO 2 NOVEMBRE 1999, N. 531

Regolamento recante criteri per la definizione della misura, delle modalità di erogazione e delle finalità del contributo in favore dei produttori cinematografici, nonché di un ulteriore contributo da concedere in favore del regista e degli autori del soggetto e della sceneggiatura cittadini italiani ai sensi dell'articolo 7 della legge 14 novembre 1965, n. 1213

LEGGE 21 DICEMBRE 1999, N. 508

Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati

DECRETO MINISTERO DELLE FINANZE 22 SETTEMBRE 2000, N. 310

Regolamento relativo alla definizione delle condizioni e dei criteri per la concessione di un credito d'imposta per gli esercenti le sale cinematografiche

DECRETO 17 OTTOBRE 2000, N. 390

Regolamento recante disposizioni per la definizione delle condizioni, della misura e delle modalità di erogazione dei contributi in favore dell'esercizio cinematografico

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 13 NOVEMBRE 2000, N. 414

Regolamento recante norme per la concessione di premi agli esercenti della sale d'essai e della sale delle comunità ecclesiali

LEGGE 21 NOVEMBRE 2000, N. 342

Misure in materia fiscale

LEGGE 26 GENNAIO 2001, N. 6

Disposizioni urgenti in tema di fondazioni lirico sinfoniche

DECRETO 8 FEBBRAIO 2002, N. 47

Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività musicali, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163

DECRETO 4 MARZO 2002

Statuto dell'Ente teatrale italiano

DECRETO 21 MAGGIO 2002, N. 188

Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività di danza, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163

LEGGE 6 LUGLIO 2002, N. 137

Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici

DECRETO 4 SETTEMBRE 2002, N. 224

Regolamento recante modifica dell'articolo 2, comma 1, del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali 2 novembre 1999, n. 531, concernente "Regolamento recante criteri per la definizione della misura, delle modalità di erogazione e delle finalità del contributo in favore dei produttori cinematografici, nonché di un ulteriore contributo da concedere in favore del regista e degli autori del soggetto e della sceneggiatura cittadini italiani ai sensi dell'articolo 7 della legge 14 novembre 1965, n. 1213"

DECRETO 27 FEBBRAIO 2003

Criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività teatrali, in corrispondenza agli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163

LEGGE 17 APRILE 2003, N. 82

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 18 febbraio 2003, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo

LEGGE 5 GIUGNO 2003, N. 131

Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO

Disposizioni in materia di attività cinematografiche, ai sensi dell'articolo 10 della Legge 6 luglio 2002, n. 137

SCHEDA TECNICA

PREMESSA

La **Carta Costituzionale** enuncia, tra i suoi principi fondamentali, quello dello sviluppo della cultura (*art. 9*), della tutela del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione (*art. 21*) e, riguardo i rapporti etico sociali, la libertà dell'arte e della scienza (*art. 33*).

Il Titolo V, riformato nel 2001, individua le materie di legislazione esclusiva dello Stato (tra queste la tutela dei beni culturali), e le materie di legislazione concorrente, tra cui la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e la promozione ed organizzazione di attività culturali, per le quali la potestà legislativa spetta alle regioni, salvo la riserva statale per la determinazione dei principi fondamentali. Sulle materie non rientranti nell'ambito della sfera esclusiva e concorrente la competenza è regionale (*art. 117*).

Lo stesso articolo prevede che la potestà regolamentare dello Stato va esercitata solo nelle materie di competenza esclusiva.

Le funzioni amministrative sono attribuite agli enti locali territoriali secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per garantire lo svolgimento di attività di interesse generale (*art. 118*), ferma restando la possibilità dello Stato di creare un fondo perequativo e di operare interventi speciali per rimuovere squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (*art. 119*), nonché di surroga nella tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (*art. 120*).

*** ** ***

Legge n. 131/03: è la c.d. Legge "La Loggia" relativa all'*adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al riformato Titolo V della Costituzione*.

L'*art. 1* ribadisce che nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato o desumibili dalla legislazione vigente; in attesa che il Parlamento definisca i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad emanare entro un anno decreti legislativi meramente ricognitivi degli stessi come fissati dal panorama legislativo esistente, ancorché sia prevista la remota possibilità di introdurre disposizioni di contenuto innovativo indicando le specifiche difformità dall'eventuale parere parlamentare negativo.

I criteri direttivi tendono a:

- individuare i principi fondamentali per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari;
- considerare prioritarie le disposizioni rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori;
- considerare la priorità del nuovo sistema di rapporti istituzionali;
- coordinare formalmente le disposizioni di principio e procedere alla loro eventuale semplificazione.

L'art. 3 prevede la delega governativa finalizzata a raccogliere in testi unici, meramente compilativi, le disposizioni legislative residue per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportando solo modifiche formali necessarie ad assicurare il coordinamento e la coerenza terminologica.

L'art. 8 disciplina le modalità dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, proporzionato alle finalità perseguite, con l'individuazione di un congruo termine assegnato all'ente interessato per adottare i provvedimenti dovuti o necessari, decorso il quale viene esercitata la surroga.

*** ** ***

RICOGNIZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI

Di seguito sono riportati, in rigoroso ordine cronologico ed in forma sintetica le principali fonti normative succedutesi in materia di spettacolo al fine di offrire una rapida ricognizione sull'evoluzione legislativa del settore.

Legge n. 365/42: *istituisce l'Ente teatrale italiano*, con lo scopo di promuovere l'incremento delle attività teatrali e di pubblico spettacolo nel quadro delle direttive fissate dal Ministero della cultura popolare. L'ente si propone:

- l'acquisto e la costruzione, nonché i restauri o adattamenti di immobili destinati o da destinarsi ad uso teatrale
- la gestione di teatri e, occorrendo, quella di imprese teatrali e di spettacoli cinematografici.

Legge n. 617/59: *istituisce il Ministero del Turismo dello Spettacolo*, assorbendo alcune competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero per

l'interno, con attribuzione della vigilanza sul CONI. Sono istituite tre direzioni generali, tra cui quella per lo spettacolo.

Legge n. 1213/65: *disciplina gli interventi dello Stato nell'ambito della cinematografia*, considerando il cinema quale mezzo di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale di cui è riconosciuta l'importanza economica, unitamente al rilevante interesse generale attribuito alle attività di produzione, distribuzione e programmazione.

Spetta allo Stato:

- favorire il consolidarsi dell'industria cinematografica nazionale nei suoi diversi settori
- promuovere l'industria cinematografica a partecipazione pubblica ad integrazione di quella privata
- incoraggiare ed aiutare iniziative volte alla valorizzazione e diffusione del cinema nazionale di notevole interesse artistico e culturale
- assicurare la conservazione del patrimonio filmico nazionale e la sua diffusione in Italia e all'estero

Per il raggiungimento di tali scopi, il Ministero per il turismo e lo spettacolo

- promuove e coordina iniziative per lo sviluppo ed il miglioramento della produzione e per la diffusione dei film nazionali
- accerta e dichiara la nazionalità italiana dei film
- promuove e cura rapporti di scambio cinematografico con l'estero e di coproduzione, stipulando accordi di reciprocità
- rilascia autorizzazioni per la costruzione, trasformazione e adattamento dei locali da adibire a spettacoli cinematografici
- accerta la qualità dei lungometraggi e cortometraggi ammessi alla programmazione obbligatoria ed assegna premi di qualità
- riconosce associazioni nazionali di circoli di cultura cinematografica operanti da almeno tre anni in dieci province
- esercita vigilanza su enti e manifestazioni cinematografiche beneficiarie di sovvenzioni dirette dello Stato.

Per l'esame di problematiche generali e per lo svolgimento delle funzioni stabilite dalla legge, è istituita la commissione centrale per la cinematografia, composta da 44 membri in rappresentanza di diversi ministeri, Ente autonomo gestione cinema, Centro sperimentale di cinematografia, Bnl-Scc, Siae, giornalisti, autori, attori, produttori, esercenti di sale, noleggiatori, industrie tecniche, lavoratori, associazioni nazionali di circoli di cultura cinematografica, Cnr, Centro nazionale per i sussidi audiovisivi della pubblica istruzione, Mostra d'arte cinematografica di Venezia ed esperti del Ministro ed il direttore generale dello spettacolo. In seno alla commissione

è istituita una sottocommissione per l'esame dei progetti di film nazionali da realizzarsi in coproduzione o compartecipazione con imprese straniere e di film nazionali da realizzarsi in tutto o in parte all'estero.

Fissati i criteri per il riconoscimento della nazionalità italiana del film e le modalità per la programmazione obbligatoria (con previsione di una commissione per l'erogazione di eventuali sanzioni), sono altresì individuati incentivi specifici per la programmazione e la produzione, premi di qualità per i lungometraggi ed i cortometraggi, riconoscimenti per i film prodotti per i ragazzi, (con specifiche e distinte commissioni di nuova istituzione), mentre ulteriori disposizioni riguardano le coproduzioni, le riprese e gli adempimenti tecnici, amministrativi e di lavorazione.

E' disposta la costituzione, presso la Bnl-Scc, di:

- un fondo speciale per la corresponsione di contributi biennali sui mutui concessi per il finanziamento della produzione cinematografica nazionale e di contributi quinquennali sui mutui concessi per il finanziamento dei lavori di trasformazione, ampliamento, ammodernamento di sale cinematografiche in attività da almeno dieci anni o per la costruzione di sale situate in comuni non serviti. Il parere sui singoli interventi, di cui viene fissato un massimale, è espresso da un Comitato per il credito cinematografico composto da 15 membri in rappresentanza di esperti del Ministro, Ministero del tesoro, Ente autonomo gestione cinema, produttori, noleggiatori, esercenti, critica cinematografica, autori, sindacati dei lavoratori, Bnl-Scc ed il direttore generale dello spettacolo;
- un fondo particolare per la concessione di finanziamenti ispirati a finalità artistiche e culturali realizzati con una formula produttiva che prevede la partecipazione ai costi di autori, registi, attori e lavoratori. I finanziamenti sono deliberati, su conforme parere del Comitato per il credito cinematografico, dal comitato esecutivo della Bnl-Scc.

Il provvedimento introduce norme concernenti l'esercizio e la distribuzione, con:

- autorizzazione ministeriale, acquisito il parere della Commissione apertura sale (di nuova costituzione), per la costruzione, trasformazione e adattamento di immobili da destinare a sale e arene per spettacoli cinematografici o per l'ampliamento di sale già in attività o per adibire un teatro a sala per proiezioni cinematografiche, secondo predefiniti criteri di carattere geografico, demografico e di congruità del servizio, salvo periodiche verifiche sull'efficienza delle strutture dal punto di vista tecnico, igienico e di sicurezza;
- determinazione annuale (con DPR, su proposta del Ministro e sentito il parere della commissione centrale per la cinematografia) del numero delle giornate di proiezione di film nazionali di lungometraggio e di cortometraggio (in zone di minoranza linguistica tutelata, sono equiparati ai film nazionali quelli in madre lingua delle minoranze);
- definizione delle condizioni di noleggio in assenza di accordi tra le organizzazioni di categoria interessate;

- l'adozione, da parte degli esercenti cinematografici, di un registro di programmazione, biglietti e distinte d'incasso.

Ulteriori disposizioni riguardano l'Ente autonomo gestione cinema, la modifica statutaria del Centro sperimentale di cinematografia e norme inerenti la Cineteca nazionale, il sostegno allo sviluppo e potenziamento delle attività cinematografiche (tra le altre, la promozione di scambi con l'estero, lo sviluppo artistico, culturale e tecnico del cinema, il cinema d'essai, le agevolazioni tariffarie per trasporto di materiali ed attrezzature inerenti la produzione, il sovvenzionamento della Cineteca di Milano, dell'archivio dell'Istituto Luce, del Museo nazionale del cinema di Torino, della Biennale di Venezia, etc.) ed i rapporti tra cinema e televisione (in particolare l'utilizzazione televisiva dei film nazionali ed esteri prodotti per il mercato cinematografico, con determinazione annuale della percentuale minima del tempo complessivo di film e telefilm di produzione nazionale che la società concessionaria deve programmare in rapporto a quelli di produzione straniera).

Legge n. 800/67: disciplina gli interventi dello Stato nell'ambito delle attività musicali, considerate di rilevante interesse generale giacché tese a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale.

Stabilita l'entità dei fondi statali destinati alla tutela e sviluppo delle attività musicali, e disposta l'istituzione della commissione centrale per la musica, il provvedimento individua nominalmente nel Titolo II gli *enti lirici e le istituzioni concertistiche assimilate* (13 soggetti), definendone la natura giuridica, le finalità, gli organi (con relative attribuzioni), le modalità di predisposizione del bilancio e le caratteristiche salienti dei programmi di attività. Uno specifico riconoscimento è riservato al Teatro alla Scala di Milano, ente di particolare interesse nazionale, ed al Teatro dell'Opera di Roma per la funzione di rappresentanza svolta nella capitale.

Oltre alla costituzione di un coordinamento nazionale dell'attività di tali enti, teso a realizzare uno scambio di materiali scenici, di artisti e di spettacoli e ad esaminare problemi di collocamento del personale artistico, è prevista la creazione di un coordinamento regionale tra gli enti lirici e le amministrazioni provinciali e comunali, gli enti turistici ed i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dello spettacolo (non sono ovviamente previste le regioni in quanto non ancora istituzionalmente costituite) per assicurare il coordinamento delle attività musicali e lo sviluppo di nuove iniziative per la diffusione della cultura musicale.

Fissati i criteri di riparto del contributo dello Stato agli enti lirici (spese sostenute da ciascun ente per il mantenimento del personale amministrativo, tecnico ed artistico, qualità e quantità della produzione realizzata nel triennio precedente, numero degli spettatori paganti rispetto alla capienza del teatro, presenza in ambito regionale ed organizzazione di manifestazioni di particolare interesse nazionale, oneri per il

funzionamento dei centri di formazione professionale, commisurazione all'entità del contributo stanziato a livello locale), ed i criteri relativi agli incentivi in favore della nuova produzione nazionale, sono infine previste disposizioni in tema di utilizzo dei teatri e dei locali, e di statuto e regolamento organico degli enti.

Il Titolo III della Legge 800/1967 prevede la possibilità di sovvenzionamento per ulteriori manifestazioni liriche, concertistiche, corali e di balletto, subordinata all'osservanza degli adempimenti di legge, alla regolarità della gestione e tenuto conto dell'importanza della località, degli interessi turistici, degli indici di affluenza del pubblico e delle esigenze delle zone depresse.

Le *manifestazioni liriche* devono essere promosse, con assunzione diretta della responsabilità della gestione, da amministrazioni provinciali, comunali, enti provinciali per il turismo, aziende autonome di cura, soggiorno o turismo, istituzioni ed enti musicali non aventi scopo di lucro con personalità giuridica pubblica o privata, avvalendosi, per la realizzazione, di cooperative, imprese liriche iscritte all'albo, istituzioni teatrali e concertistico orchestrali gestite da altri enti pubblici.

I *teatri di tradizione* e le *istituzioni concertistico orchestrali*, organismi che hanno il compito di promuovere, agevolare e coordinare attività musicali nel territorio provinciale, sono individuati nominalmente (rispettivamente 17 e 6) con possibilità di nuovi riconoscimenti, tramite decreto ministeriale, di realtà che rispettivamente dimostrino di aver dato particolare impulso alle locali tradizioni o che svolgono annualmente almeno cinque mesi di attività con complessi stabili o semistabili.

Successive disposizioni sono riferite alla tipologia dei programmi delle manifestazioni, alla politica dei prezzi dei biglietti da adottare ed ai criteri di sovvenzione ed incentivi per le attività liriche con predefinizione del numero delle recite finanziabili.

E' previsto che le *attività concertistiche, corali e di balletto* siano organizzate da enti, società, istituzioni ed associazioni non aventi scopo di lucro, con attenzione alla politica dei prezzi di biglietti da adottare, e che l'importo delle sovvenzioni tenga conto dell'importanza culturale, continuità e durata della stagione, del numero dei lavori di autori italiani presentati in prima esecuzione assoluta o in prima esecuzione locale o non eseguiti localmente da almeno 20 anni, e del numero ed importanza delle manifestazioni collaterali.

Altre categorie di soggetti normati dalla Legge 800/1967 sono i *festival nazionali ed internazionali* ritenuti di particolare importanza sotto l'aspetto artistico o turistico, anche riguardo all'esigenza di una più ampia diffusione della cultura musicale, e *concorsi, corsi di avviamento e perfezionamento professionale, stagioni liriche sperimentali e rassegne musicali* realizzati da enti, istituzioni ed associazioni non

aventi scopo di lucro tesi a stimolare la nuova produzione lirica, concertistica e di balletto, e a reperire nuovi elementi artistici italiani.

E' infine prevista:

- l'istituzione di un elenco delle *imprese liriche*, costituite anche in forma di società cooperativa. Per l'ammissione e cancellazione, è istituita un'apposita commissione per l'esame della documentazione necessaria;
- il sostegno dell'*attività all'estero*, tenendo presenti il numero delle rappresentazioni/esecuzioni ed il loro livello artistico, la posizione geografica della località, l'impiego di masse orchestrali, corali e di balletto italiane, l'inclusione nella programmazione di opere liriche di autore italiano mai rappresentate o la cui prima rappresentazione abbia avuto luogo negli ultimi 30 anni;
- il servizio scritte per il collocamento del personale artistico, demandato all'ufficio speciale per il collocamento dei lavori dello spettacolo istituito con DPR 2053/1963.

Legge n. 337/68: disciplina gli interventi dello Stato per il consolidamento e lo sviluppo dei circhi equestri e dello spettacolo viaggiante, di cui è riconosciuta la funzione sociale.

Definita la categoria di *spettacoli viaggianti*, ovvero le attività spettacolari, trattenimenti e attrazioni allestiti per mezzo di attrezzature mobili all'aperto a al chiuso, e i parchi permanenti anche se stabili (con esclusione degli apparecchi automatici e semi automatici da trattenimento), è prevista l'istituzione di una commissione consultiva presso il Ministero del turismo e dello spettacolo ed un elenco delle attività spettacolari, dei trattenimenti e delle attrazioni con indicazione di particolarità tecnico costruttive, caratteristiche funzionali e denominazione (elenco da emanare entro sei mesi di concerto con il Ministro per l'interno ed acquisito il parere dell'apposita commissione), ed aggiornato periodicamente.

Sono previste disposizioni circa il rilascio di autorizzazione ad esercitare l'attività, sottoposta a revisione annuale (cui è subordinata l'inclusione nell'elenco), nonché analoghe disposizioni per imprese di nazionalità straniera che intendono effettuare tournées in Italia.

Alle amministrazioni comunali è affidato il compito di compilare entro sei mesi, con successivo aggiornamento annuale, un elenco delle aree comunali disponibili per l'installazione di circhi, attività dello spettacolo viaggiante e parchi di divertimento (è vietata la subconcessione), la cui occupazione comporta l'applicazione di una tariffa ridotta al 20%.

Disposizioni ed agevolazioni di carattere tributario e fiscale riguardano la riduzione dell'aliquota dei diritti erariali e dell'imposta di pubblicità, l'assimilazione all'uso industriale dell'energia elettrica e la riduzione al 50% della tariffa massima dell'imposta di consumo sulle carni destinate al consumo negli zoo dei circhi.

Fissato lo stanziamento annuale per la concessione di contributi straordinari per la ricostituzione, con eventuale ammodernamento, degli impianti distrutti o danneggiati a causa di eventi fortuiti e per particolari ed accertate difficoltà di gestione, nonché per facilitazioni tariffarie per il trasporto di persone, materiali ed attrezzature (eventuali residui potranno essere erogati a favore di iniziative assistenziali o educative o che concorrono al consolidamento e sviluppo del settore), si precisa che l'ambito di applicazione della legge è destinato alle imprese di nazionalità italiana, salvo il rispetto delle norme della Comunità economica europea per la libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione dei lavoratori allorché le relative restrizioni siano state soppresse negli altri Stati membri in attuazione del trattato istitutivo della Comunità.

Legge n. 836/78: reca norma per il *riordino dell'Ente teatrale italiano* (ente sottoposto alla vigilanza del Ministero del turismo e dello spettacolo), per l'incremento e la diffusione delle attività teatrali e di pubblico spettacolo nel territorio nazionale e all'estero. L'ente provvede a:

- coordinare sul piano nazionale la circolazione dei complessi teatrali, anche instaurando rapporti organici di consulenza e collaborazione con organismi che svolgono attività di distribuzione teatrale a livello regionale
- promuovere, coordinare e, ove occorra, programmare e gestire attività teatrali nell'Italia meridionale ed insulare con esclusione di proprie attività produttive
- programmare sale teatrali anche tramite gestione diretta di esercizi teatrali di proprietà o in uso in base ad accordi o convenzioni con enti, organismi ed imprese, promotori di iniziative locali per la realizzazione di una rete coordinata di distribuzione teatrale
- promozione di iniziative teatrali italiane all'estero e di iniziative straniere in Italia.

Definiti gli organi e le rispettive prerogative (presidente – nominato dal Ministro, consiglio di amministrazione - 21 membri tra cui tre esperti indicati dalle regioni avendo riguardo alle diverse aree geografiche del territorio nazionale, comitato esecutivo, collegio dei revisori), si prevede che l'ente debba dotarsi di uno statuto, approvato con DPR su proposta del Ministro del turismo e dello spettacolo, d'intesa con il Ministro del tesoro, che deve prevedere l'istituzione di una consulta nazionale di cui facciano parte rappresentanti delle regioni e degli enti locali, delle associazioni culturali, dei critici teatrali, degli attori e degli autori drammatici. Tale consulta è convocata in conferenza di servizio e sentita prima della predisposizione delle linee di programmazione e di politica culturale e dei bilanci preventivo e consuntivo dell'ente.

Legge n. 163/85: istituisce il Fus per il sostegno finanziario dei soggetti operanti nelle diverse discipline dello spettacolo, secondo aliquote fissate con apposito decreto ministeriale, prevedendo che fino all'entrata in vigore delle leggi di riforma della musica, del cinema, della prosa, delle attività circensi e dello spettacolo viaggiante (previsione inattuata), i criteri e le procedure per l'assegnazione dei contributi e finanziamenti sono quelli previsti dalle leggi vigenti per ciascuno dei settori (da segnalare l'assenza di una disciplina normativa per il teatro, in assenza della quale si è operato annualmente attraverso le cd. "leggine" per il finanziamento e le "circolari ministeriali" per le modalità di erogazione degli stanziamenti).

E' istituito il Consiglio Nazionale dello Spettacolo, composto da 56 membri secondo la rappresentanza di diversi ministeri, della Rai, di enti dello spettacolo, della cultura, delle associazioni datoriali e sindacali dello spettacolo e degli enti locali territoriali (tre per la Conferenza Stato regioni, sei per l'Anci, tre per l'Upi), le cui attribuzioni sono riferite all'elaborazione delle proposte per la formulazione del programma triennale e delle forme di sostegno ed incentivazione finanziaria più idonee alla diffusione e sviluppo dei singoli settori dello spettacolo, con verifica del programma triennale realizzato ed impostazione del programma successivo.

E' altresì istituito l'osservatorio dello spettacolo le cui attribuzioni riguardano la raccolta ed aggiornamento di dati e notizie relativi all'andamento dello spettacolo in Italia e all'estero, l'acquisizione di elementi di conoscenza sulla spesa annua complessiva in Italia (compresa quella delle regioni e degli enti locali) e all'estero destinata al sostegno e incentivazione dello spettacolo, l'elaborazione di documenti che consentano di individuare le linee di tendenza dello spettacolo sui mercati nazionali ed internazionali.

Il provvedimento introduce in maniera organica, seppur con carattere temporaneo (cinque anni), agevolazioni di carattere fiscale per lo spettacolo, giacché viene stabilito che non concorrono a formare il reddito imponibile ai fini delle imposte la parte non superiore al 70% degli utili dichiarati e reinvestiti nella produzione di spettacoli o di nuovi film dichiarati nazionali o di coproduzione maggioritaria italiana, in opere di ristrutturazione, miglioramento tecnologico e rinnovo delle strutture, così come viene introdotto l'istituto delle erogazioni liberali in denaro, pari al 2% del reddito dichiarato al netto degli altri oneri deducibili a favore di soggetti operanti nello spettacolo.

Legge n. 223/90: nel disciplinare il sistema radiotelevisivo pubblico e privato, reca disposizioni per *la riserva a favore di opere comunitarie e nazionali*. Alle opere europee deve essere riservato almeno il 40% per il triennio, ed almeno il 51% negli anni successivi, del totale del tempo dedicato annualmente alla programmazione di film cinematografici, di cui almeno il 50% destinato ad opere di origine italiana (di cui 1/5 costituito da opere prodotte nell'ultimo quinquennio).

Decreto del Ministro per il turismo e lo spettacolo 29 novembre 1990: *introduce in forma di direttiva* (in virtù di quanto previsto dalla circolare ministeriale 31 marzo 1990 per la disciplina degli interventi finanziari dello Stato in favore della attività teatrali di prosa, ed in particolare enti teatrali, teatri stabili pubblici, teatri stabili privati, organismi di produzione e promozione di ricerca e di teatro per ragazzi, compagnie teatrali, compagnie di sperimentazione, compagnie di teatro per ragazzi, compagnie neo professionali organismi di promozione, festival, circuiti, attività all'estero), ***disposizioni in merito all'adeguamento degli statuti dei teatri stabili ad iniziativa pubblica per omogeneizzarne il panorama*** .

Al fine di accedere al contributo statale è richiesto che gli statuti dei teatri stabili debbano indicare:

- la natura giuridica e l'atto costitutivo
- la sede teatrale
- le finalità artistiche, culturali e sociali per il sostegno e la diffusione del teatro nazionale d'arte e di tradizione con precipuo riferimento all'ambito cittadino e regionale, l'ambito ed il volume di attività con obbligo di rappresentazione nel territorio della regione ed in altri teatri stabili pubblici di almeno il 60% delle recite di spettacoli
- i soci fondatori, ovvero comune e regione in cui l'organismo ha sede, ed altri enti locali territoriali eventualmente interessati, con obbligo di costituzione di un fondo di dotazione almeno pari al 5% complessivo delle spese di produzione
- impegno degli enti territoriali partecipanti a contribuire alle spese in misura non inferiore al contributo annualmente versato dallo Stato
- la previsione di adesione di enti o soggetti sia pubblici che privati in qualità di soci eventuali
- gli organi necessari, ovvero l'assemblea, il presidente, il consiglio di amministrazione, il direttore, il collegio dei revisori dei conti, con individuazione delle rispettive competenze
- i mezzi di gestione, l'esercizio finanziario ed il bilancio, con obbligo del pareggio nell'arco di un biennio; laddove il deficit permanga nei sei mesi successivi, è previsto entro 30 giorni il commissariamento su iniziativa del sindaco o del presidente della giunta regionale, laddove l'ente abbia carattere regionale, o del Ministro nel caso in cui non sia disposto a livello locale; qualora il commissario straordinario non provveda al ripiano del deficit, è prevista la decadenza dalla qualifica di teatro stabile ad iniziativa pubblica.

Tali disposizioni sono state assorbite e parzialmente modificate dal Decreto Ministeriale 4 novembre 1999, n. 470 (direttore non ricompreso tra gli organi).

Legge n. 287/90: provvedimento di carattere generale, per la tutela della concorrenza e del mercato, ma con riflessi anche per lo spettacolo, ed in particolare per il settore cinematografico.

Attua l'articolo 41 della Costituzione a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica, con istituzione dell'autorità garante che vigila ed interviene sulle intese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato, ovvero tesse a:

- fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita
- impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato, gli investimenti economici, lo sviluppo ed il progresso tecnologico
- ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento
- applicare nei rapporti commerciali con altri contraenti condizioni che producano ingiustificati svantaggi nella concorrenza
- abusare da parte di una o più imprese di una posizione dominante
- operare concentrazioni di imprese restrittive della libertà di concorrenza

In caso di violazione, l'autorità garante interviene attraverso diffide e sanzioni.

Decreto del Ministro per il turismo e lo spettacolo 29 novembre 1991: conferisce all'Ente autonomo Piccolo Teatro della città di Milano la qualifica di Teatro d'Europa, con apposito stanziamento annuale aggiuntivo, alla luce dell'esigenza di favorire i processi di integrazione culturale europea in vista della piena entrata in vigore del trattato di Roma.

In aggiunta alle finalità già previste per i teatri stabili ad iniziativa pubblica, all'ente sono assegnati i seguenti ulteriori compiti:

- svolgere attività di diffusione dei valori della scena italiana in Europa
- costituirsi come permanente punto di incontro della creazione teatrale europea, favorendo scambi continuativi ed organici di lavoro comune con registi, scrittori, autori, attori, scenografi e tecnici europei
- collegarsi con le attività di analoghe istituzioni europee.

Lo statuto deve contenere ulteriori dettati, quali: la nomina in consiglio di amministrazione di un esperto del Ministro; la possibile cooptazione in consiglio di amministrazione di due illustri personalità della cultura europea; la nomina del direttore con decreto del Ministro, su proposta del consiglio di amministrazione.

La qualifica è soggetta a revisione annuale.

DPR n. 175/93: *dispone l'abrogazione, entro 60 giorni, della legge n. 617/1959 istitutiva del Ministero per il turismo e lo spettacolo a seguito dell'esito referendario di abolizione del dicastero medesimo.*

DPR n. 394/94: *introduce disposizioni in merito alla semplificazione e razionalizzazione dell'attività amministrativa relativa alla concessione di contributi in favore dello spettacolo e dei procedimenti di autorizzazione, anche alla luce di quanto disposto dalla Legge n. 241/1990 sulla trasparenza dei procedimenti amministrativi, con periodiche verifiche sulla funzionalità, trasparenza e speditezza dei procedimenti.*

In particolare si evidenzia che l'Amministrazione si pronuncia:

- con provvedimento espresso sulla concessione del contributo entro 150 giorni dalla data di presentazione della domanda; decorso il termine l'interessato può produrre istanza al direttore generale il quale provvede direttamente entro 30 giorni;
- sull'autorizzazione all'esercizio di attività circensi e di spettacolo viaggiante (con revisione annuale) entro 120 giorni dalla data di presentazione della domanda, con silenzio assenso nel caso in cui il provvedimento non sia adottato entro tale termine; identica modalità (ad eccezione del silenzio assenso) è prevista per le imprese di Paesi non facenti parte dell'Unione Europea;
- sull'autorizzazione all'esercizio di parchi di divertimento (con revisione annuale) entro 120 giorni dalla data di presentazione della domanda, con silenzio assenso nel caso in cui il provvedimento non è adottato entro tale termine; con le stesse modalità sono fissate le categorie dei parchi di divertimento in rapporto al numero e all'importanza dei trattenimenti e delle attrazioni installate, ferma l'esclusione di apparecchi automatici e semiautomatici.

Il DPR dispone infine l'abrogazione di alcune norme procedurali per il settore cinematografico (Legge n. 1213/1965) e delle disposizioni in tema di autorizzazione all'esercizio di circhi equestri e parchi di divertimento (Legge n. 337/1968).

Il DPR trova specifica attuazione con il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 13 ottobre 1997.

D.L. n. 80/94: *a seguito dell'abolizione del Ministero del turismo e dello spettacolo, riordina le funzioni in tale ambito, con una distinzione tra le materie oggetto di trasferimento alle regioni e le materie di riserva statale.*

Alle regioni sono trasferite le funzioni amministrative relative a:

- autorizzazione per la costruzione, trasformazione, adattamento e utilizzo di immobili da destinare a luoghi di pubblici spettacoli

- nulla osta per numeri isolati di arte varia in night club
- parere sull'occupazione di lavoratori subordinati extracomunitari
- concessione di sovvenzioni, contributi, premi, indennità compensative, provvidenze straordinarie ed altri vantaggi economici in favore di sale cinematografiche e circoli di promozione cinematografica, nonché per attività di prosa, lirica, concertistica, danza, corali, festival e altre manifestazioni che abbiano preminente carattere e interesse locale o regionale

Con successivo DPR, d'intesa con la Conferenza Stato regioni, è prevista la precisazione delle materie oggetto di trasferimento e l'individuazione di altre funzioni di preminente carattere o interesse locale o regionale.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono attribuite le seguenti funzioni:

- relazioni internazionali, partecipazione italiana a organizzazioni operanti a livello europeo ed alla realizzazione di accordi internazionali
- svolgimento di attività necessarie ad assicurare la partecipazione italiana all'elaborazione delle politiche comunitarie e all'attuazione delle direttive comunitarie
- attività di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni, anche al fine della promozione unitaria dell'immagine dell'Italia all'estero
- raccolta ed elaborazione di dati
- controllo sugli enti già sottoposti alla vigilanza del Ministero del turismo e dello spettacolo
- sostegno, promozione e vigilanza della attività di spettacolo non trasferite alle regioni, e gestione del Fondo unico dello spettacolo.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri è delegata ad emanare, entro tre mesi, decreti organizzativi atti ad assicurare, attraverso la creazione di appositi dipartimenti, lo svolgimento delle funzioni amministrative statali.

Legge n. 153/94: legge di conversione del decreto legge n. 26/1994 *che interviene a modificare ed integrare la legge cinema del 1965.*

In particolare, sono introdotte nuove norme in tema di:

- riconoscimento della nazionalità italiana, con ridefinizione dei film lungometraggio, film d'animazione, cortometraggio, film d'essai
- denuncia di inizio lavorazione del film
- sala cinematografica, ridefinita, alla luce dell'avvento delle multisale, spazio chiuso o all'aperto con uno o più schermi, adibito a pubblico spettacolo cinematografico, previa autorizzazione statale

- intervento in favore di nuovi autori e di autori di sceneggiature che contribuiscano all'accrescimento del patrimonio artistico e culturale del cinema italiano (individuati da un'apposita giuria)
- ridefinizione delle associazioni nazionali e circoli di cultura cinematografica e dei requisiti per la riconoscibilità
- selezione, da parte del Comitato per il credito cinematografico, di 15 – 20 progetti all'anno, da realizzarsi entro l'anno successivo, con priorità per le opere prime e seconde e per le opere che utilizzano sceneggiature assegnatarie di premi
- possibilità di sfruttamento da parte delle emittenti televisive di opere filmiche italiane e straniere solo dopo che siano decorsi due anni dalla prima uscita del film nelle sale cinematografiche (termine ridotto ad un anno per le opere coprodotte con emittenti televisive che partecipano con quota non inferiore al 20% e a otto mesi per l'utilizzazione in videocassetta per le emittenti che effettuano trasmissioni in codice)
- reinvestimento nella produzione di opere filmiche nazionali, da parte delle emittenti che effettuano trasmissioni in codice a prevalente contenuto cinematografico, di una quota di almeno il 10% degli utili conseguiti ogni anno (di tale quota il 60% è destinato a produttori indipendenti dalle emittenti stesse). Qualora non sia possibile il reinvestimento, l'emittente è tenuta a versare l'importo corrispondente al fondo per gli interventi creditizi a favore della produzione cinematografica
- tutela della concorrenza ed operazioni di concentrazione da comunicare all'autorità garante per l'ammissibilità o meno, o per il loro contenimento (la concentrazione è individuata nella detenzione o controllo diretto o indiretto anche in una sola delle 12 città capozona – Roma, Milano, Torino, Genova, Padova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Catania, Cagliari, Ancona – di una quota di mercato superiore al 25% del fatturato della distribuzione cinematografica e del numero delle sale in attività)
- istituzione di un fondo di garanzia degli investimenti promossi dalle imprese cinematografiche nazionali nella produzione, distribuzione ed esportazione di lungometraggi di interesse culturale e per i film ispirati a finalità artistiche e culturali realizzati con formule produttive di partecipazione ai costi di produzione da parte di autori, registi, attori, lavoratori
- concessione di mutui e modalità di ammortamento
- nuove modalità di concessione di premi agli esercenti di sale d'essai e di sale della comunità ecclesiali
- nuove disposizioni in tema di finalità, statuto, organi e gestione finanziaria del Centro sperimentale di cinematografia
- istituzione di un pubblico registro per la cinematografia, tenuto presso la SIAE nel quale sono iscritte le opere filmiche prodotte o importate in Italia e destinate alla programmazione nelle sale cinematografiche (l'iscrizione è obbligatoria per l'ammissione ai benefici e premi di legge).

Ferme restando le attribuzioni spettanti in materia alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano, l'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo promuove, in sede di Conferenza Stato regioni, il coordinamento fra gli interventi statali e quelli regionali e degli enti locali.

L'attuazione di tale coordinamento avviene attraverso accordi di programma volti a:

- diffondere la cinematografia di qualità, specialmente nelle piccole comunità e nelle periferie, favorendo la costituzione di circuiti di sale e la formazione di consorzi tra operatori per la stampa, la circolazione di copie e la promozione di film italiani e comunitari, al fine di assicurare un'offerta equilibrata di programmazione e di strutture cinematografiche
- promuovere, in collaborazione con le università, i provveditorati agli studi, la Cineteca nazionale, l'Ente cinema, le cineteche di particolare interesse storico-culturale ed i musei del cinema e dello spettacolo, la diffusione della cultura e della didattica cinematografica, l'attività di associazioni culturali aventi come interesse specifico quello del cinema e dei circoli del cinema operanti in ambito regionale, nonché le altre iniziative di specifico interesse regionale
- istituire e sostenere l'organizzazione e la gestione permanente di cineteche, mediateche, videoteche e biblioteche specializzate per la comunicazione di massa ad opera di soggetti pubblici e privati e l'istituzione al loro interno di punti di proiezione
- promuovere la specializzazione e la qualificazione professionale di artisti, tecnici ed operatori cinematografici e audiovisivi, in collaborazione con imprenditori del settore, università e Centro sperimentale di cinematografia.

Le regioni comunicano annualmente all'Osservatorio dello spettacolo i dati relativi ai propri interventi e a quelli degli enti locali operati sul territorio per il sostegno e l'incentivazione delle attività cinematografiche.

DPCM 12 MARZO 1994: reca norme di attuazione del decreto legge n. 80/1994 *istituendo, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento dello spettacolo.*

Nel definire l'organizzazione del Dipartimento e la ripartizione interna degli uffici, ne esplicita le funzioni con una più puntuale previsione circa l'attività preparatoria, istruttoria e propositiva per l'esercizio della funzione di coordinamento nei confronti dell'attività delle regioni e dell'accertamento e del controllo sui requisiti per fruire dei benefici per lo spettacolo.

DPCM 24 MARZO 1994 e 29 MARZO 1994: si tratta di numerosi decreti, emanati in pari data (complessivamente nove) per l'attuazione del decreto legge n. 26/1994 *"Interventi urgenti a favore del cinema"*, recanti disposizioni in tema di:

- denuncia di inizio lavorazione del film
- provvedimenti di riconoscimento della nazionalità italiana dei film
- determinazione dell'importo massimo valutabile ai fini della concessione dei mutui per progetti di opere filmiche riconosciute di interesse culturale nazionale ed aventi rilevanti finalità culturali ed artistiche
- istituzione della giuria per la selezione delle sceneggiature da ammettere ai premi in favore di autori che contribuiscono all'accrescimento del patrimonio del cinema italiano
- determinazione di criteri e principi per la concessione di mutui relativi alla produzione, distribuzione ed esportazione di film di produzione nazionale e di interesse culturale nazionale
- determinazione delle aliquote e dei costi ammissibili per i film di produzione nazionale e di interesse culturale nazionale
- determinazione dell'ammontare minimo dei costi relativi agli interventi a favore dell'esercizio cinematografico
- determinazione dell'ammontare del premio destinato ai lungometraggi nazionali ai quali venga rilasciato l'attestato di qualità
- determinazione delle modalità di gestione del fondo di garanzia per gli investimenti promossi dalle imprese cinematografiche nazionali nella produzione, distribuzione ed esportazione di film di lungometraggio dichiarati di interesse culturale italiano o con la partecipazione ai costi di produzione da parte di autori, registi, attori, lavoratori

Legge n. 203/95: riordina le funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport (legge di conversione del più volte reiterato decreto legge 80/94), con delega al Governo, non esercitata, tesa a:

1. trasferire competenze e funzioni alle regioni fino all'entrata in vigore di leggi quadro riferite ai diversi settori;
2. disciplinare criteri, organi e procedure per l'esercizio, in concorso con le regioni, della funzione di elaborazione ed attuazione della politica nazionale e comunitaria in materia di spettacolo, di definizione dei criteri di ripartizione delle risorse e di indirizzo e coordinamento;
3. trasferire alle regioni, con criteri perequativi, risorse finanziarie e personale connessi alle competenze trasferite.

I decreti legislativi si attengono ai seguenti principi e criteri:

- attribuzione allo Stato delle competenze relative a soggetti, attività, obiettivi e funzioni di prioritario interesse nazionale (enti, associazioni, istituzioni pubbliche o private che svolgano attività di rilevanza nazionale per dimensione, anche finanziaria, tradizione e bacino di utenza e quelli che costituiscono anche di fatto il circuito di distribuzione di manifestazioni nazionali ed internazionali, con verifica e revisione triennale);

- omogeneità ed organicità delle funzioni trasferite alle regioni;
- riparto del Fus tra Stato e regioni, su intesa della Conferenza Stato-Regioni, e trasferimento delle risorse di competenza regionale in presenza di avvenuta regolamentazione da parte delle regioni delle funzioni assegnate con individuazione di idonee risorse finanziarie proprie (in fase di prima attuazione la ripartizione tiene conto dell'attività storicamente svolta);
- previsione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle regioni;
- attribuzione agli enti locali territoriali di funzioni di carattere esclusivamente locale.

Con la Legge 203/95, rientrano tra le funzioni della Presidenza del Consiglio, in materia di spettacolo:

- la definizione, in base a programmazione triennale, delle politiche di settore e delle linee strategiche di indirizzo, nel rispetto delle competenze regionali;
- lo svolgimento delle attività necessarie ad assicurare la partecipazione dell'Italia all'elaborazione delle politiche comunitarie;
- l'attività di indirizzo, coordinamento sostegno, promozione e vigilanza delle attività di spettacolo, comprese quelle promozionali e di alta formazione artistica, e tutte le funzioni individuate dai decreti legislativi, con gestione della quota del Fus riservata allo Stato;
- le funzioni amministrative in materia di revisione dei film e lavori teatrali.

In attesa della creazione del Ministero delle attività culturali e dell'approvazione delle leggi quadro per i diversi settori di attività, d'intesa con la Conferenza Stato regioni (sentite le competenti commissioni parlamentari), entro sei mesi si procede attraverso regolamenti governativi al riordino degli organi consultivi istituiti presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo e degli enti prima sottoposti alla vigilanza dello stesso dicastero. I regolamenti si conformano ai seguenti criteri e principi:

- le funzioni già proprie delle commissioni e degli organi consultivi sono attribuite ad almeno quattro comitati (musica, cinema, teatro, circhi equestri e spettacoli viaggianti) ciascuno composto di non più di nove membri, scelti tra rappresentanti delle associazioni di categoria ed esperti altamente qualificati. Essi non possono rimanere in carica più di tre anni, e non possono essere nuovamente nominati prima che siano trascorsi tre anni dalla cessazione dell'ultimo incarico. I membri rappresentanti di associazione di categoria non possono partecipare alle riunioni in cui siano esaminate le richieste di finanziamento o di contributi avanzate dalla rispettiva categoria.
- il riordino degli enti già vigilati si ispira alle istanze della regionalizzazione e dell'affidamento di specifiche funzioni a società o enti anche di natura privata quando ciò sia conforme a criteri di economicità e funzionalità, con previsione di incompatibilità per l'appartenenza ai comitati o agli organi dell'Ente con l'esercizio di attività professionali obiettivamente tali da pregiudicare l'imparzialità in quanto diretti destinatari di interventi finanziari pubblici.

Le funzioni amministrative in materia di revisione dei film e dei lavori teatrali sono attribuite al garante per la radiodiffusione e l'editoria (per i film in lingua tedesca la delega è conferita al Presidente della Giunta provinciale di Bolzano)

Il provvedimento reca infine alcune disposizioni in tema di cinematografia (ridefinizione di film lungometraggio di produzione nazionale, attestati di qualità, concessione di mutui) e, riguardo gli enti lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, di contrattualistica integrativa aziendale, di assunzioni di personale e di stipula di contratti professionali direttamente con artisti o per il tramite di agenti o rappresentanti iscritti in apposito albo da istituirsi entro il 31 dicembre 1995.

DPCM 5 GIUGNO 1995, 26 OTTOBRE 1995, 10 NOVEMBRE 1995, 12 DICEMBRE 1995: si tratta di ulteriori decreti di attuazione di provvedimenti legislativi in favore delle attività cinematografiche, riferiti in particolare alla:

- determinazione dell'ammontare massimo dei costi relativi alle agevolazioni per le industrie tecniche
- rideterminazione dei documenti da presentare per le domande di concessione di contributi e premi di cui alla Legge n.1213/1965
- individuazione delle opere filmiche alle quali può essere riconosciuta la qualifica di film d'essai, con istituzione di un apposito comitato
- erogazione di contributi in conto interessi su mutui stipulati con enti creditizi per film nazionali, industrie tecniche cinematografiche ed esercizio cinematografico

D.lgs. n. 367/96: in attuazione della delega conferita dalla Legge 549/1995 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), **avvia il processo di trasformazione in fondazioni degli enti operanti nel settore musicale** di prioritario interesse nazionale. Tali sono considerati:

- gli enti lirici e le istituzioni concertistiche assimilate (L.800/67);
- altri enti operanti nel settore musicale che svolgono attività di rilevanza nazionale per dimensione anche finanziaria, tradizione e bacino di utenza ed enti che costituiscono, anche di fatto, un circuito di distribuzione di manifestazioni nazionali od internazionali (ex Legge n. 203/1995), da individuare entro quattro mesi con decreto dell'autorità di Governo competente in materia di spettacolo, d'intesa con le regioni e sentiti i comuni nel cui territorio sono ubicati.

Le fondazioni perseguono, senza scopo di lucro, la diffusione dell'arte musicale, l'educazione musicale della collettività, gestiscono direttamente i teatri loro affidati e realizzano, sul territorio nazionale e all'estero, spettacoli lirici, di balletto e di concerti, anche svolgendo, in conformità agli scopi istituzionali, attività commerciali ed accessorie; esse sono chiamate ad operare secondo criteri di imprenditorialità, efficienza e rispetto del vincolo di bilancio.

Si prevede che la deliberazione di trasformazione, da inviarsi all'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo, al Ministero del tesoro, alla regione e comune nei quali ha sede l'organismo, debba essere assunta entro tre anni (29 giugno 1999), contestualmente all'indicazione dei soggetti pubblici e privati che concorrono alla formazione del patrimonio iniziale, al piano economico finanziario triennale, da cui risulti l'equilibrio economico-finanziario della gestione, ed alla stima del patrimonio iniziale. La citata documentazione deve essere inviata al Ministero del tesoro, alla regione e comune nei quali ha sede l'organismo e all'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo, che approva la deliberazione entro 90 giorni o richiede modifiche o integrazioni (in tal caso sospendendo la decorrenza dei termini previsti).

Disciplinati l'assetto statutario, con particolare riferimento alla partecipazione dei fondatori privati (l'apporto massimo previsto non può superare, per il primo quadriennio, il 40% del patrimonio stesso, mentre la presenza nel consiglio di amministrazione è riservata ai fondatori che, come singoli o cumulativamente, assicurano per i primi tre anni un apporto annuo non inferiore al 12% del totale dei finanziamenti per la gestione dell'attività), l'assetto degli organi sociali del (il Presidente è il Sindaco del comune in cui ha sede la fondazione) ed il rapporto di lavoro del personale dipendente, si dispone la funzione di vigilanza dell'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo per la verifica del rispetto degli impegni cui è subordinata la conservazione dei diritti e delle prerogative riconosciuti dalla legge agli enti originari (inserimento nei programmi annuali di opere di compositori nazionali, incentivi per promuovere l'accesso ai teatri da parte di studenti e lavoratori, attività coordinata con quella di altri enti operanti nelle esecuzioni musicali, incentivazione della produzione musicale nazionale).

E' infine prevista la rideterminazione da parte dell'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo, di concerto con il Ministro del tesoro e sentita la Conferenza Stato regioni, dei criteri di ripartizione della quota Fus riservata agli enti lirici, tenuto conto di:

- influenza della trasformazione in fondazione nei primi tre anni dalla entrata in vigore del decreto legislativo, salvo considerare l'entità della partecipazione dei privati al patrimonio ed al finanziamento della gestione della fondazione
- misura dei trasferimenti ricevuti in passato
- caratteristiche dei progetti e dei programmi di attività
- valutazione degli organici artistici, tecnici ed amministrativi necessari al conseguimento dei fini istituzionali e dei relativi costi come derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale (gli organici sono previamente definiti tenendo conto della peculiarità dei singoli enti anche in relazione alla presenza di corpi di ballo e laboratori di costruzione scenotecnica).

Legge n. 650/96: per la parte riferita allo spettacolo, *dispone la riforma e trasformazione degli organi collegiali operanti presso la Presidenza del Consiglio* –

Dipartimento dello Spettacolo. In particolare, la commissione centrale per la musica (Legge 800/1967), le commissioni consultive per la prosa (regio decreto legge n. 327/1935 convertito dalla Legge 1142/1935 e decreto legislativo n.62/1948), la commissione centrale per la cinematografia ed il comitato per il credito cinematografico (Legge n. 1213/1965), la commissione consultiva per le attività circensi e lo spettacolo viaggiante (Legge n. 337/1967) sono sostituite da sei nuove commissioni (commissione consultiva per la danza di nuova istituzione), con attribuzione delle funzioni già proprie dei precedenti organismi ed ogni altra funzione consultiva individuata dall'Autorità di Governo competente per lo spettacolo.

Le commissioni sono composte ognuna da nove membri, il Capo del Dipartimento dello spettacolo che le presiede, sei nominati dall'Autorità di Governo competente per lo spettacolo, uno designato dalla Conferenza Stato Regioni, uno designato dalla Conferenza Stato città, tutti scelti tra esperti altamente qualificati nella materia ed in assenza di situazioni di incompatibilità con la carica ricoperta derivanti dall'esercizio attuale e personale di attività oggetto delle competenze istituzionali delle commissioni. Il mandato ha carattere biennale con possibilità di riconferma per un ulteriore biennio e di possibile nuova nomina decorsi quattro anni dalla cessazione dell'incarico (modificando la precedente previsione).

E' altresì disposta la costituzione del Comitato per i problemi dello spettacolo, diviso in cinque sezioni (musica, danza, prosa, cinema, attività circensi e spettacolo viaggiante), cui sono attribuite funzioni di consulenza e verifica in ordine all'elaborazione ed attuazione delle politiche di settore ed alla predisposizione di indirizzi e criteri generali relativi alla destinazione delle risorse pubbliche (da evidenziare che del comitato non fanno parte i rappresentanti delle regioni e degli enti locali territoriali che pur facevano parte dell'analogo Consiglio nazionale dello spettacolo di cui alla Legge n. 163/1985, organismo analogo per attribuzioni e funzioni).

Il Comitato svolge la propria attività in sedute plenarie, presiedute dall'Autorità di Governo competente per lo spettacolo, e di sezione; del Comitato fa parte il Capo del Dipartimento dello spettacolo che può delegare dirigenti per la partecipazione alle sedute delle sezioni. Il numero massimo dei componenti di ogni sezione è fissato in nove, con la medesima limitazione temporale del mandato già prevista per le commissioni consultive. La determinazione delle modalità di designazioni dei componenti da parte dei sindacati e delle associazioni di categoria è rinviata all'atto formale di costituzione del comitato.

Il provvedimento prevede infine l'emanazione di un regolamento governativo attraverso il quale disciplinare i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici in favore dei soggetti che operano nei diversi ambiti dello spettacolo, considerando, anche a tal fine, la qualità, l'interesse nazionale (ex L. 203/95), l'apporto innovativo in campo

culturale, con abrogazione delle disposizioni di legge regolanti le materie in oggetto. Lo schema di regolamento è trasmesso alle competenti commissioni parlamentari per l'acquisizione del parere entro trenta giorni dall'assegnazione (decorso il termine, il regolamento è emanato in assenza di parere).

DPR n. 15/97: in forma di regolamento, dispone norme per la *concessione di premi agli esercenti delle sale d'essai e delle sale delle comunità ecclesiali*, stabilendo le condizioni di ammissibilità, le modalità di presentazione delle domande e della documentazione da allegare, la durata del relativo procedimento ed i criteri per la valutazione qualitativa della programmazione, con particolare riferimento al numero dei film programmati di interesse culturale nazionale.

Seguiranno ulteriori provvedimenti in forma di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti modificazioni alle disposizioni in vigore (24 marzo 1997, 26 giugno 1997, 8 aprile 1998)

Legge n. 59/97: c.d. Legge Bassanini, *dispone la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali*, anticipando la riforma del Titolo V della Costituzione.

Il *concetto di conferimento* di competenze dallo Stato alle regioni e agli enti locali viene inteso come *trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità*.

L'elenco delle funzioni e dei compiti riconducibili a livello statale, e quindi non oggetto di conferimento alle regioni, non ricomprende le attività di spettacolo, anche se tra i compiti di rilievo nazionale rientrano gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, ma non le attività (*art. 1, comma 4, lett. c*), mentre, in maniera generalizzata, la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata vengono individuati come interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le province ed i comuni assicurano nell'ambito delle rispettive competenze e nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità.

I decreti legislativi di attuazione si ispirano ai seguenti criteri:

- individuare le funzioni ed i compiti in capo alle amministrazioni statali;
- indicare le funzioni ed i compiti da conferire alle regioni ed i criteri di conseguente e contestuale ripartizione tra regione ed enti locali di beni e risorse finanziarie, umane ed organizzative;
- individuare procedure e strumenti di raccordo tra le diverse amministrazioni, con eventuali interventi sostitutivi in caso di inadempienza nell'esercizio delle

funzioni amministrative, e copresenza di rappresentanti statali, regionali e locali nelle strutture necessarie per l'esercizio delle funzioni di raccordo, indirizzo, coordinamento e controllo.

Il trasferimento di competenze dalle regioni agli enti locali avviene secondo il principio di sussidiarietà, adeguatezza, completezza ed omogeneità, differenziazione, efficienza ed economicità, cooperazione, con adozione entro sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi, di leggi di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa (è anche previsto un intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia e fino all'emanazione della legge regionale).

Il provvedimento, nel tracciare altresì la riforma complessiva della Pubblica Amministrazione, demanda al Governo l'emanazione di più decreti legislativi atti razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri anche attraverso il riordino, la soppressione e la fusione di Ministeri, la loro riorganizzazione interna e la semplificazione delle procedure amministrative.

Legge n. 127/97: dispone misure per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti, con eliminazione o riduzione delle certificazioni richieste, o loro sostituzione con autocertificazioni, per l'acquisizione di benefici economici o altre utilità erogate da soggetti pubblici, a conferma dell'intento del legislatore di alleviare l'utenza da inutili aggravii economici conseguenti alla complessità degli iter burocratici.

Legge n. 135/97: all'interno di misure volte a favorire l'occupazione, **dispone interventi sugli immobili adibiti a teatri**, in particolare attraverso l'istituzione di un conto speciale (con dotazione iniziale di 25 miliardi di lire) nell'ambito dei fondi di intervento istituiti presso la sezione autonoma di credito cinematografico della Bnl, su cui grava il tasso di interesse per il finanziamento di lavori di restauro, ristrutturazione e adeguamento funzionale di teatri di proprietà dei comuni o di altri soggetti (il finanziamento è compatibile con eventuali contributi in conto capitale).

Un successivo decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 dicembre 1997 ha disposto norme attuative per l'erogazione di tali finanziamenti.

D.lgs. n. 281/97: ridefinisce ed amplia le attribuzioni della Conferenza Stato Regioni ed introduce la Conferenza unificata, ovvero la riunione congiunta delle Conferenza Stato regioni e della Conferenza Stato Città e autonomie locali per la valutazione di materie ed espletamento di compiti di interesse comune.

Tra le altre competenze, spetta alla Conferenza unificata:

- esprimere il parere sul disegno di legge finanziaria, sui disegni di legge collegati e sul documento di programmazione economica e finanziaria;
- esprimere il parere sugli schemi di decreto legislativi adottati ai sensi della Legge Bassanini;
- promuovere e sancire intese tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, anche al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;
- acquisire le designazioni dei rappresentanti delle regioni, dell'Anci e dell'Upi nei casi previsti dalla legge;
- assicurare lo scambio di dati ed informazioni anche attraverso l'approvazione di protocolli d'intesa;
- essere consultata sulle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità connessi al conferimento di funzioni e compiti al sistema delle autonomie locali.

L'assenso è acquisito con il consenso distinto delle due conferenze, di regola all'unanimità o in subordine a maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi.

Legge n. 281/97: *fissa disposizioni per la concessione di acconti su contributi e sovvenzioni a valere sul fondo di sviluppo in favore delle attività cinematografiche* nella misura del 70%, sempre che sia stata perfezionata la documentazione consuntiva relativa ai due esercizi precedenti; non sono ammessi a tale agevolazione coloro che non hanno ottenuto finanziamento in ciascuno degli ultimi tre anni.

D.lgs. n. 426/97: in attuazione della legge Bassanini, *dispone la trasformazione dell'ente pubblico Centro sperimentale di cinematografia nella fondazione Scuola nazionale di cinema*, con personalità giuridica di diritto privato. Le finalità della fondazione, articolata in due settori (formazione, sperimentazione e ricerca, Cineteca nazionale) di cui vengono individuati gli ambiti di azione, ricomprendono:

- lo sviluppo dell'arte e della tecnica cinematografica attraverso la propria attività didattica, l'organizzazione di corsi di formazione, perfezionamento ed aggiornamento e lo svolgimento di attività di ricerca e sperimentazione
- lo studio e la diffusione della cultura cinematografica, della storia e della teoria del cinema.

Ulteriori disposizioni riguardano gli organi (presidente, consiglio di amministrazione – di nomina statale, comitato scientifico, direttore generale, collegio dei revisori dei conti), il personale, il patrimonio, la gestione, la vigilanza e l'amministrazione straordinaria

D.lgs. n. 460/97: *nel riordino della disciplina tributaria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, vengono richiamate le finalità che devono essere ricomprese dagli atti costitutivi o statuti dei soggetti riconducibili alla nuova fattispecie, tra cui la promozione della cultura e dell'arte e la tutela e valorizzazione delle cose di interesse artistico e storico per le quali siano riconosciuti apporti economici dello Stato. Le finalità di solidarietà sociale si intendono realizzate quando le prestazioni di servizi sono dirette ad arrecare benefici a persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali e familiari.

D.lgs. n. 3/98: in attuazione della legge Bassanini, *dispone il riordino degli organi collegiali del Dipartimento dello spettacolo con razionalizzazione, semplificazione e riattribuzione di funzioni*.

E' abolito il Consiglio Nazionale dello Spettacolo (Legge 163/1985), le cui funzioni sono affidate al Comitato per i problemi dello spettacolo, ed il numero dei membri delle sezioni del nuovo organismo viene ricompreso tra cinque ed undici.

Ulteriori norme riformulano la composizione delle commissioni di esperti per il cinema e le funzioni della commissioni per i lungometraggi, i cortometraggi ed i film per i ragazzi, apertura sala cinematografiche e revisione film.

D.lgs. n. 19/98: in attuazione della legge Bassanini, *dispone la trasformazione dell'ente pubblico la Biennale di Venezia in persona giuridica di diritto privato*, di cui viene riconosciuto il preminente interesse nazionale, con compartecipazione alla società e nel consiglio di amministrazione dello Stato, della regione Veneto, della provincia e del comune di Venezia. L'Autorità di Governo competente per lo spettacolo svolge funzioni di vigilanza.

D.lgs. n. 20/98: in attuazione della legge Bassanini, *dispone la trasformazione in fondazione dell'ente pubblico Inda*, con acquisizione della personalità giuridica di diritto privato. Pur non essendo citato il riconoscimento di preminente interesse nazionale, tra le finalità è previsto il coordinamento a livello nazionale, anche mediante accordi con le regioni e gli enti locali, dell'attività teatrale ed altre attività culturali e artistiche presso i teatri greco-romani.

Nel consiglio di amministrazione è prevista la partecipazione dello Stato, della Conferenza unificata, della regione Sicilia e del comune di Siracusa. L'Autorità di Governo competente per lo spettacolo svolge funzioni di vigilanza.

D.lgs. n. 112/98: costituisce il principale strumento applicativo della legge Bassanini, disegnando una prima *mappa del conferimento di funzioni e compiti amministrativi allo Stato, alle regioni ed agli enti locali*, intendendosi per conferimento, salva diversa disposizione, anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti (fra cui la programmazione, la vigilanza e l'accesso al credito). La conclusione del processo di conferimento, da attuare con il criterio della gradualità, è prevista entro il 31 dicembre 2000.

Nelle materie oggetto di conferimento, le regioni e gli enti locali esercitano funzioni legislative o normative, con esclusione di qualsiasi possibile interpretazione del decreto tesa ad attribuire allo Stato e ad enti pubblici nazionali funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti al sistema delle autonomie locali. Entro sei mesi, la regione determina le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali e individuando strumenti e procedure di raccordo e concertazione che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali.

Si prevede che i compiti conoscitivi ed informativi concernenti le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali siano esercitate in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativi-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra amministrazioni per consentirne la fruizione su tutto il territorio nazionale; si prevede altresì che lo Stato, le regioni e gli enti locali utilizzino tali sistemi nello svolgimento delle attività di rispettiva competenza e nella verifica dei risultati.

Due sono i capi di interesse specifico, il V relativo ai beni e le attività culturali ed il VI riferito allo spettacolo, circostanza che induce a ritenere, forse erroneamente, che lo spettacolo non vada ricompreso tout court tra le attività culturali, anche se è opportuno rammentare che la ratio è ispirata all'allora articolazione della struttura amministrativa del Governo, laddove lo spettacolo è ancora allocato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e l'attuale Ministero per i beni e le attività culturali è ancora definito Ministero per i beni culturali ed ambientali. E' per tale ragione che si ritiene utile operare una valutazione più approfondita di un provvedimento che offre importanti spunti di riflessione e sottintende le linee della futura riforma del dicastero.

Nell'ambito del capo V, sono definiti i concetti di *beni culturali*, ovvero quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà (in assenza del capo VI, si potrebbe teoricamente ipotizzare l'inclusione in tale ambito della tradizione dello spettacolo), di *beni ambientali*, ovvero quelli individuati in base alla legge quale testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali e di *attività culturali*, ovvero le

attività rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte (l'ampliamento allo spettacolo di tale definizione appare più realistica rispetto ai beni culturali, anche se permane la separata previsione del capo IV che pregiudicherebbe tale interpretazione), così come i concetti di

- *tutela*, ovvero ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali,
- *gestione*, ovvero ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione
- *valorizzazione*, ovvero ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementare la fruizione
- *promozione*, ovvero ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali,

che rappresentano definizioni facilmente mutuabili ed estensibili anche alle attività dello spettacolo.

L'articolazione del capo V traccia un panorama ben definito delle funzioni riservate allo Stato e che si possono riassumere nella

- apposizione di vincolo di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati
- autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni ed altri provvedimenti diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico
- controllo sulla circolazione e sull'esportazione dei beni di interesse storico o artistico ed esercizio, con attività di recupero per i beni usciti illegittimamente dal territorio nazionale, e diritto di prelazione
- occupazione d'urgenza, concessioni e autorizzazioni per ricerche archeologiche
- espropriazione di beni mobili e immobili di interesse storico ed artistico
- conservazione degli archivi e dei documenti di Stato, con vigilanza sugli archivi degli enti pubblici e su quelli degli enti privati di notevole interesse storico
- prevenzione e repressione dei reati contro il patrimonio culturale
- funzione relativa a scuole e istituti nazionali di preparazione professionale operanti nei beni culturali, nonché la determinazione dei criteri generali per la formazione professionale e l'aggiornamento del personale tecnico scientifico
- definizione, anche con la cooperazione delle regioni, delle metodologie comuni da seguire nell'attività di catalogazione, anche al fine di garantire l'integrazione in rete delle banche dati regionali, e nell'attività tecnico scientifica di restauro.

E' demandata ad una commissione paritetica Ministero per i beni culturali ed ambientali/ Conferenza Unificata l'individuazione, entro due anni, di musei o di altri beni culturali statali la cui gestione rimane allo Stato e di quelli per i quali essa è trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province ed ai

comuni. Entro un anno dall'insediamento della commissione paritetica, la proposta di elenco è sottoposta al parere delle commissioni per i beni e le attività culturali.

In tale contesto, il trasferimento di gestione riguarda l'organizzazione, il funzionamento, la disciplina del personale, i servizi aggiuntivi, le riproduzioni e la concessione d'uso dei beni, la manutenzione, la sicurezza, l'integrità dei beni, lo sviluppo delle raccolte museali e la fruizione pubblica dei beni.

Si prevede inoltre che lo Stato, le regioni e gli enti locali, ciascuno nel proprio ambito, curano la valorizzazione e la promozione attraverso forme organiche di cooperazione strutturali e funzionali (in analogia alla commissione per i beni e le attività culturali), rientrando nella fattispecie della valorizzazione la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite e l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni, mentre le funzioni ed i compiti di promozione comprendono:

- interventi di sostegno mediante ausili finanziari, la predisposizione di strutture e la loro gestione;
- l'organizzazione di iniziative dirette ad accrescere la conoscenza ed a favorirne la migliore diffusione;
- l'equilibrato sviluppo tra le diverse aree territoriali;
- l'organizzazione di iniziative dirette a favorirne l'integrazione con l'attività di istruzione scolastica e la formazione professionale;
- lo sviluppo delle nuove espressioni culturali ed artistiche anche in relazione all'impiego di tecnologie in evoluzione

(quanto previsto parrebbe adattarsi anche allo specifico dello spettacolo).

Si prevede inoltre l'istituzione, in ogni regione, di una commissione per i beni e le attività culturali, con partecipazione paritetica dello Stato e del sistema delle autonomie locali, che, ai fini della definizione del programma nazionale e di quello regionale, istruisce e formula proposte di piano pluriennale e annuale, con lo scopo di armonizzare e coordinare, nel territorio regionale, le iniziative dello Stato, della regione e degli enti locali e di altri possibili soggetti pubblici e privati, anche svolgendo attività di monitoraggio sulla loro attuazione (schema mutuabile per lo spettacolo).

Il capo VI disciplina (art. 156) i **compiti di rilievo nazionale, in materia di spettacolo, affidati allo Stato**, ed in particolare:

- definire gli indirizzi generali per il sostegno del settore secondo principi idonei a valorizzare la qualità e la progettualità in un'ottica di riequilibrio delle presenze e dei soggetti sul territorio;
- promuovere la presenza della produzione nazionale all'estero, anche mediante iniziative di scambi ed ospitalità reciproche con altre nazioni;

- definire, previa intesa con la Conferenza unificata, i requisiti della formazione del personale artistico e tecnico dei teatri;
- promuovere la formazione di una videoteca per la conservazione della memoria visiva delle attività;
- garantire il ruolo delle compagnie teatrali, di danza e delle istituzioni concertistico orchestrali, favorendone, in collaborazione con le regioni e gli enti locali, la promozione e la circolazione sul territorio;
- definire e sostenere il ruolo delle istituzioni teatrali nazionali;
- definire gli indirizzi per la presenza dello spettacolo, nella sua articolazione, nelle scuole e nelle università;
- concedere sovvenzioni e ausili finanziari ai soggetti operanti nel settore della cinematografia e provvedere alla revisione delle opere cinematografiche;
- autorizzare l'apertura delle sale cinematografiche nei limiti di cui al d.lgs. n.3/98;
- contribuire al sostegno dell'attività della Scuola nazionale di cinema;
- programmare e promuovere, con le regioni e gli enti locali, la presenza dello spettacolo sul territorio, perseguendo obiettivi di equilibrio e omogeneità della diffusione della sua fruizione, favorendone l'insediamento in località sprovviste e l'equilibrata circolazione delle rappresentazioni sul territorio nazionale utilizzando le risorse del Fus;
- contribuire ad incentivare la produzione contemporanea;
- preservare ed incentivare la rappresentazione del repertorio classico del teatro greco-romano in coordinamento con l'Inda;
- promuovere forme di ricerca e sperimentazione e di rinnovo dei linguaggi;
- contribuire al sostegno degli enti lirici ed assimilati.

Rispetto allo schema prefigurato per i beni e le attività culturali, l'introduzione per lo spettacolo della categoria "compiti di rilievo nazionale" e la mancanza di riferimenti alla competenza delle regioni, neanche prevista come funzione sussidiaria, di prossimità ed efficacia, salvo il generico richiamo allo Stato di programmare e promuovere, con le regioni e gli enti locali, la presenza dello spettacolo sul territorio, potrebbero far ritenere il capo VI ispirato al criterio della residualità delle attribuzioni regionali rispetto a quelle riservate allo Stato.

Legge n. 191/98: dispone alcune modifiche alla Legge Bassanini ed ulteriori norme per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti, con previsione di soppressione di procedimenti che risultino non più rispondenti alle finalità ed obiettivi fondamentali definiti dalla legislazione di settore, ovvero che comportino costi più elevati dei benefici conseguibili, o che derogano alla normativa procedimentale di carattere generale qualora non sussistano più le ragioni di una difforme disciplina settoriale.

D.lgs. n. 134/98: in attuazione della legge Bassanini, *integra il provvedimento del 1996 per la trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate*, disponendo l'approvazione in del contratto collettivo nazionale unico di lavoro del personale dipendente dalle fondazioni da parte dell'Autorità di Governo competente per lo spettacolo e la definizione degli organici funzionali, con ulteriori disposizioni in tema di personale. Sono altresì introdotti correttivi di carattere tecnico e modifiche al d.lgs. 367/96, tra cui l'abolizione del concetto "di prioritario interesse nazionale" e delle modalità e tempi per la definizione dei criteri per l'attribuzione della rilevanza nazionale.

Legge n. 122/98: in tema di *promozione della distribuzione e della produzione di opere europee* dispone che :

- le emittenti televisive nazionali, indipendentemente dalla codifica delle trasmissioni, riservano alle opere europee più del 50% del tempo mensile di trasmissione (escluso il tempo dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi teletext, talk show o televendite)
- tale 50% dev'essere ripartito tra i diversi generi di opere (anche film di animazione rivolti ai minori), e riguardare per almeno la metà opere prodotte negli ultimi cinque anni
- l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, decorsi cinque anni, ridefinisce le quote di riserva in conformità della normativa comunitaria
- l'autorità di Governo competente in materia di spettacolo, con regolamento, fissa i criteri per l'assegnazione della nazionalità italiana ai prodotti audiovisivi ai fini degli accordi di coproduzione e di partecipazione in associazione, sulla base degli stessi criteri in vigore per i film, in quanto compatibili (norma attuata dal Decreto Ministeriale 13 settembre 1999, n. 457)
- i concessionari televisivi nazionali riservano alle opere europee realizzate da produttori indipendenti almeno il 10% del tempo di diffusione (escluso il tempo dedicato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi teletext, talk show o televendite); per le stesse opere la concessionaria del servizio pubblico riserva una quota minima del 20%
- sono considerati produttori indipendenti gli operatori di comunicazione che svolgono attività di produzioni audiovisive che non sono controllati da o collegati a soggetti destinatari di concessione, licenza o autorizzazione per la diffusione radiotelevisiva o che per tre anni non destinano il 90% della propria produzione ad una sola emittente
- le emittenti televisive riservano una quota del 10% dei loro introiti netti annui derivanti dalla pubblicità, alla produzione e all'acquisto di programmi audiovisivi, compresi i film in misura non inferiore al 40% di tale quota; la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo destina una quota, stabilita dal contratto di servizio (almeno il 20%), dei proventi dei canoni di abbonamento alla produzione delle opere europee, comprese quelle realizzate da produttori indipendenti, con

una riserva (sempre stabilita dal contratto di servizio) di produzione o di acquisto da produttori indipendenti italiani o europei e di cartone animato prodotto per la formazione dell'infanzia.

Sono abrogate le disposizioni in materia già disciplinate dalla Legge n. 153/1994.

Decreto n. 273/98: in attuazione della legge 650/1996, il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *specifica la composizione delle sezioni del Comitato per i problemi dello spettacolo e le modalità di funzionamento del comitato e delle commissioni consultive.*

Decreto n. 391/98: a parziale modifica delle precedenti disposizioni, ed al fine di adeguare la normativa ai mutamenti del mercato cinematografico, anche attraverso l'introduzione del *concetto di multisala*, ossia l'insieme di due o più sale cinematografiche adibite a programmazioni multiple accorpate in uno stesso immobile, sotto il profilo strutturale, e tra loro comunicanti, reca *modalità per il rilascio di autorizzazione per l'apertura di sale cinematografiche.*

In particolare, si evidenzia che l'autorizzazione dell'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo è richiesta solo per:

- le sale la cui capienza complessiva sia o divenga superiore, indipendentemente dal numero delle sale, a 1300 posti;
- adibire a teatro una sala per spettacoli cinematografici, allorché la capienza complessiva del medesimo è superiore a 1300 posti
- qualora due o più sale, che hanno capienza complessiva superiore a 1300 posti, siano comunque ubicate nello stesso complesso immobiliare, ancorché non comunicanti o dotate di separati ingressi su spazi pubblici

Nell'indicare i requisiti tecnici richiesti per la sala ai fini dell'autorizzazione, la stessa viene rilasciata nei:

- comuni sprovvisti di sale cinematografiche e che confinano con comuni anch'essi sprovvisti
- comuni provvisti di sale cinematografiche laddove il rapporto fra la popolazione residente ed il numero dei posti delle sale (comprese le multisale) della regione sia inferiore al rapporto fra la popolazione residente nel comune interessato e nei comuni limitrofi ed il numero dei posti delle sale nei medesimi ubicate (determinato sommando i posti compresi in complessi multisala nella loro totalità ed i posti in complessi aventi un'unica sala al 50% del loro numero complessivo).

Una deroga ai criteri è prevista nei casi in cui sia richiesta autorizzazione per lo stesso numero di posti di una o più sale contestualmente chiuse nell'ambito dello stesso comune e a condizione che tali posti non si aggiungano ad altri posti in sale o

complessi multisala già esistenti; per la realizzazione di un complesso multisala all'interno di centri commerciali o nell'ambito di parchi permanenti, attrezzati con strutture stabili per il tempo libero, con finalità culturali o ricreative, e adeguate aree di parcheggio; analoga deroga è prevista se il numero complessivo dei posti non è superiore a 2500 e sempre che il complesso disti non meno di due chilometri dalla più vicina sala con un numero di posti superiore ai 1300. Ulteriore deroga è richiamata, limitatamente a due anni, per complessi multisala di capienza massima di 3000 posti, da realizzarsi in province, sprovviste di sale superiori a 1300 posti, ubicate in regioni rientranti nell'obiettivo 1 del regolamento Cee.

Per sale con capienza fino a 2000 posti l'autorizzazione è altresì subordinata alla destinazione del 15% dei posti da realizzarsi, distribuiti in almeno tre sale, alla proiezione in forma stabile di opere cinematografiche italiane o di Paesi dell'Unione europea; per sale superiori a 2000 posti, il vincolo è elevato al 20%.

Ulteriori provvedimenti relativi alle attività cinematografiche vengono emanati tra il 1999 ed il 2002 con particolare riguardo a:

- criteri di ammissione dei cortometraggi ai mutui previsti dalla legge cinema,
- criteri per l'assegnazione della nazionalità italiana ai prodotti audiovisivi ai fini degli accordi di coproduzione e di partecipazione in associazione
- determinazione dell'ammontare dei costi ammissibili per i contributi in conto capitale a favore dell'esercizio cinematografico (con cadenza annuale)
- condizioni e criteri per la concessione di un credito di imposta per gli esercenti le sale cinematografiche
- concessione di premi agli esercenti delle sale d'essai e delle sale delle comunità ecclesiali
- criteri, misura, modalità di erogazione e finalità del contributo in favore dei produttori cinematografici e degli autori del soggetto e della sceneggiatura cittadini italiani

D.lgs. n. 368/98: dispone l'istituzione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, al cui interno confluisce il Dipartimento dello Spettacolo della Presidenza del Consiglio.

Il Ministero, istituito per la tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e per la promozione per le attività culturali è chiamato ad operare, favorendo la cooperazione con le regioni e gli enti locali, per la più ampia promozione delle attività culturali, garantendo il pluralismo e l'equilibrato sviluppo in relazione alle diverse aree territoriali ed ai diversi settori.

Al Ministero sono assegnate le attribuzioni in materia di spettacolo, sport ed impiantistica sportiva spettanti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, precisando l'art. 2, comma 2, lett. b) la funzione di promozione delle attività culturali in tutte le loro manifestazioni (attività teatrali, musicali, cinematografiche, la danza ed le altre forme di spettacolo, inclusi circhi e spettacoli viaggianti, oltre che alla fotografia, le arti plastiche e figurative ed il design industriale) superando in tal modo la dicotomia tra attività culturali e spettacolo introdotta dal d.lgs. 112/98.

Al Ministero sono altresì devolute lo studio, la ricerca, l'innovazione e l'alta formazione nelle materie di competenza, nonché la vigilanza sul Coni e la diffusione dell'arte e della cultura italiana all'estero, fatte salve le attribuzioni del Ministero degli affari esteri.

D.lgs. n. 492/98: introduce disposizioni correttive ed integrative ai provvedimenti relativi alla trasformazione della fondazione Scuola nazionale di cinema, della Società di cultura La Biennale di Venezia, della fondazione Inda e delle fondazioni lirico sinfoniche Fissa la cadenza triennale dei finanziamenti statali in favore dei soggetti dianzi indicati, percentualmente definiti nell'8% del Fus cinema per la Scuola nazionale di cinema, nel 4% del Fus cinema e nell'1% rispettivamente del Fus musica (ad esclusione dei fondi per le fondazioni liriche), del Fus teatro e del Fus danza per la Società di Cultura La Biennale di Venezia, nell'1% del Fus teatro per la fondazione Inda.

Viene altresì disposto che la identificazione degli altri enti operanti nel settore musicale (ex d.lgs. n. 367/1996), con estensione ai settori del teatro e della danza, avviene sulla base di criteri previamente definiti dal Ministro per i beni e le attività culturali, anche con riferimento alle categorie del Titolo III della 800/1967 e successive modificazioni, acquisito il parere, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta, della regione e del comune nel cui territorio l'ente ha sede, mentre per la costituzione del loro patrimonio è possibile destinare una quota non superiore al 4% delle sovvenzioni statali ricevute per i due trienni successivi alla data di emanazione decreto di identificazione.

Vengono ridisegnate le funzioni delle commissioni cinema, teatro, musica e danza, di cui viene rimarcato il ruolo consultivo in ordine alla valutazione dei requisiti qualitativi dei progetti e delle iniziative culturali.

- Spetta alla *Commissione Cinema* esprimere parere su:
 - riconoscimento della qualifica di film di interesse nazionale
 - riconoscimento dei premi per le sceneggiature e selezione di progetti di opere filmiche
 - erogazione del fondo speciale per lo sviluppo ed il potenziamento delle attività cinematografiche

- Spetta alla *Commissione per il credito cinematografico* esprimere parere su:
valutazione tecnico finanziaria dei progetti di opere filmiche assistite dal fondo di garanzia
definizione della misura del contributo in conto interessi su mutui contratti con istituti bancari dalle imprese operanti nel settore
- Spetta alla *Commissione Teatro* esprimere parere su:
aspetti qualitativi dei contributi per i soggetti operanti nel settore, inclusi Eti, Inda, Biennale di Venezia Teatro, Accademia nazionale d'arte drammatica
concessione di ausili finanziari agli autori e soggetti teatrali impegnati nella produzione contemporanea
- Spetta alla *Commissione Musica* esprimere parere su:
aspetti qualitativi dei contributi per i soggetti operanti nel settore
la parte del contributo assegnato alle fondazioni lirico sinfoniche per la valutazione qualitativa del programma
concessione di ausili finanziari in favore di composizioni operistiche e concertistiche, giovani musicisti, cantanti ed esecutori, orchestre giovanili ed istituzioni di alta formazione musicale
- Spetta alla *Commissione Danza* esprimere parere su:
aspetti qualitativi dei contributi per i soggetti operanti nel settore
unitamente alla commissione musica, la parte del contributo assegnato alle fondazioni lirico sinfoniche per la valutazione qualitativa del programma danza.

D.lgs. n. 300/99: *introduce ulteriori elementi di riforma dell'organizzazione del Governo* in attuazione della legge Bassanini. Per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, oltre l'assorbimento delle funzioni già svolte dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di diritto d'autore e disciplina della proprietà letteraria, vengono confermate le precedenti disposizioni, con una più specifica distinzione tra la promozione delle attività culturali da quella dello spettacolo, indicate in attività teatrali, musicali, cinematografiche, di danza, circensi e di spettacolo viaggiante (*art. 53*), anche tramite la promozione delle produzioni cinematografiche, radiotelevisive e multimediali. Si prevede l'articolazione del Ministero in non più di dieci direzioni generali, coordinate da un segretario generale.

Legge n. 508/99: *è finalizzata alla riforma delle Accademie di belle arti, Accademia nazionale di danza, Accademia nazionale d'arte drammatica, Istituti superiori per le industrie artistiche, Conservatori di musica ed Istituti musicali pareggiati* che costituiscono il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale (l'art. 33 della Costituzione ne riconosce il diritto di darsi ordinamenti autonomi) su

cui il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica esercita poteri di programmazione, indirizzo e coordinamento.

Tali istituzioni sono definite sedi primarie di alta formazione, specializzazione e ricerca nel settore artistico e musicale (svolgendo correlate attività di produzione), con rilascio di specifici diplomi di primo e secondo livello, di cui viene stabilita, con apposito provvedimento, l'equipollenza ai titoli di studio universitari ai fini dell'ammissione ai pubblici concorsi per l'accesso alle qualifiche del pubblico impiego.

E' prevista l'emanazione di uno o più regolamenti per disciplinare:

- i requisiti di idoneità delle sedi;
- possibili accorpamenti e fusioni, nonché modalità di convenzionamento con istituzioni scolastiche e universitarie e con altri soggetti pubblici e privati;
- procedure di assunzione del personale;
- criteri per l'adozione di statuti di autonomia;
- procedure, tempi e modalità per la programmazione, il riequilibrio e lo sviluppo dell'offerta didattica;
- criteri per l'istituzione e l'attivazione di corsi, per gli ordinamenti didattici e per la programmazione degli accessi.

I regolamenti sono ispirati ai seguenti principi e criteri direttivi:

- valorizzazione delle specificità culturali e tecniche dell'alta formazione
- rapporto tra studenti e docenti, dotazione di strutture ed infrastrutture, adeguati alle specifiche attività formative
- programmazione dell'offerta formativa in base agli sbocchi professionali ed al diverso ruolo della formazione del settore rispetto alla formazione tecnica superiore e a quella universitaria
- facoltà di attivare corsi di formazione musicale o coreutica di base per gli alunni della scuola media e secondaria superiore
- facoltà di convenzionamento con istituzioni scolastiche ed universitarie
- verifica periodica del mantenimento degli standard e dei requisiti prescritti.

Il 28 febbraio 2003 è stato emanato il DPR n. 132 "Regolamento recante criteri per l'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa delle istituzioni artistiche e musicali, a norma della legge 21 dicembre 1999, n. 508".

Legge n. 342/00: nell'ambito delle misure in materia fiscale, *dispone l'introduzione della deducibilità fiscale delle erogazioni liberali in denaro* in favore dello Stato, regioni, enti locali, enti ed istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute, per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali e per la realizzazione di

programmi culturali nel settore dei beni culturali e dello spettacolo (art. 38), poiché oneri assimilabili a quelli di utilità sociale.

Si rinvia ad un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, acquisito il parere della Conferenza unificata, per la periodica individuazione dei criteri necessari per la definizione dei soggetti e delle categorie di soggetti, il riparto delle risorse rispetto agli stanziamenti prefissati, gli obblighi di informazione da parte dei soggetti erogatori e beneficiari.

Lo stanziamento è fissato dall'anno 2003 in 100 miliardi di vecchie lire, stimato convenzionalmente in 270 miliardi l'importo delle erogazioni liberali compatibili con le risorse disponibili, salvo successive variazioni.

Il provvedimento trova applicazione con i decreti ministeriali 11 aprile 2001 e 3 ottobre 2002, in tal modo attuando il principio della sussidiarietà orizzontale tra "pubblico" e "privato".

Legge n. 6/01: *reca la conversione in legge del decreto legge 345/00 relativo a disposizioni urgenti per le fondazioni lirico sinfoniche*, varato a seguito della dichiarata illegittimità costituzionale del decreto legislativo 134/98, emanato ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lett. b) della Legge 59/1997, per violazione dell'articolo 76 della Costituzione (esercizio della funzione legislativa del Governo con determinazione dei principi e criteri direttivi e per tempo limitato e per oggetti definito), avendo consumato il decreto legislativo 367/1996 compiutamente e definitivamente la delega originaria per il riordino del settore e non abilitando l'ampia formulazione dell'articolo 11 della Legge Bassanini ad adottare provvedimenti di modifica di una normativa specifica ed organica di recente approvazione.

Il provvedimento, in particolare, prevede che:

- gli enti lirici e le istituzioni concertistiche assimilate sono trasformati in fondazione ed acquisiscono personalità giuridica di diritto privato a decorrere dal 23 maggio 1998;
- possono nominare un rappresentante nel consiglio di amministrazione i soggetti privati che, come singoli o cumulativamente, assicurano, oltre ad un apporto al patrimonio, per i tre anni successivi al loro ingresso nella fondazione un apporto annuo non inferiore al 12% del totale dei finanziamenti statali per la gestione dell'attività;
- le fondazioni che non hanno conseguito entro il 31 luglio 2003 la partecipazione dei privati secondo le modalità ed i limiti previsti, ovvero hanno una partecipazione inferiore al 12%, il contributo della Stato non può subire variazioni in aumento fino all'esercizio successivo a quello durante il quale la condizione si realizza.

Decreto MBAC n. 47/02 (emanato in forma regolamentare): a Titolo V della Costituzione vigente, **regola criteri e modalità di erogazione di contributi Fus in favore delle attività musicali** (ex Titolo III Legge 800/1967) in sostituzione del precedente decreto n. 191/01 (che ha introdotto la progettualità triennale e la corrispondente definizione dei contributi, con obiettivo vantaggio economico per gli operatori a fronte di un pericoloso ingessamento per il sistema e per l'evoluzione progettuale delle iniziative), anche al fine di razionalizzare e semplificare le procedure.

Rientrano tra le finalità dell'intervento pubblico:

- favorire la qualità dell'intervento artistica ed il rinnovamento dell'offerta musicale italiana, consentendo ad un pubblico sempre più ampio di accedere alla cultura musicale;
- promuovere la qualità, l'innovazione, la ricerca la sperimentazione di nuove tecniche e stili;
- agevolare la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo;
- promuovere la conservazione, il recupero e la valorizzazione del repertorio classico;
- sostenere la formazione e tutelare le professionalità in campo artistico, tecnico ed organizzativo;
- incentivare la distribuzione e la diffusione della musica;
- attuare il riequilibrio territoriale, favorendo il radicamento di iniziative nelle aree meno servite;
- sostenere la proiezione italiana in ambito internazionale mediante iniziative di coproduzione e di scambio con qualificati organismi nazionali ed esteri.

Il provvedimento fissa i criteri generali di attribuzione del contributo (tra questi il vincolo del pareggio di bilancio tra entrate ed uscite), i criteri di ammissione e le condizioni per i diversi settori di attività (escluse le fondazioni lirico sinfoniche), le modalità di presentazione delle domande, di erogazione del contributo (con opzione tra annualità e triennialità del progetto, laddove la triennialità assume una visione flessibile rispetto al precedente provvedimento) e di individuazione delle fattispecie che comportano la decadenza.

Decreto MBAC 4 marzo 2002 (emanato in forma regolamentare): reca l'approvazione dello statuto dell'Ente teatrale italiano alla luce della Legge n. 365/1942, della Legge n. 836/1978, della Legge Bassanini e di quanto previsto dalla Legge 203/95, individuando quale scopo dell'ente quello di contribuire alla valorizzazione e diffusione della cultura e delle attività teatrali e di danza.

Nel quadro degli indirizzi annualmente stabiliti dal Ministro per i beni e le attività culturali, l'ente svolge attività di promozione culturale in Italia e all'estero, anche attraverso una politica di scambi culturali, rivolgendo particolare attenzione a:

- tutela delle tradizioni
- rinnovamento dei linguaggi artistici
- valorizzazione del repertorio contemporaneo italiano e delle diverse forme di espressione artistica
- interdisciplinarietà delle arti
- rapporto fra arti sceniche e mondo dell'istruzione e dell'università
- attività di formazione e aggiornamento professionale
- diffusione dello spettacolo con il supporto delle nuove tecnologie e dell'emittenza televisiva.

Lo statuto introduce disposizioni e puntualizzazioni sui teatri di proprietà o in gestione, sulle attività strumentali, accessorie e connesse, sulla vigilanza e l'amministrazione straordinaria, sul patrimonio, i proventi e l'esercizio finanziario, sugli organi (presidente, consiglio di amministrazione -cinque membri incluso il Presidente, di nomina del Ministro per i beni e le attività culturali- collegio dei revisori) e sul loro funzionamento, sul direttore generale e l'organizzazione degli uffici.

Viene infine data attuazione alla previsione della legge n. 836/1978, con l'istituzione della consulta territoriale e della consulta tecnico artistica la cui funzione è di esprimere indicazioni utili alla predisposizione delle linee di politica culturale dell'ente.

Della consulta territoriale fanno parte, oltre il presidente dell'ente, il segretario generale del MBAC, il direttore generale dello spettacolo dal vivo, il direttore generale dell'ente, un rappresentante del Ministero della pubblica istruzione, università e ricerca, tre rappresentanti della Conferenza Stato regioni e tre rappresentanti della Conferenza Stato città quali espressione del panorama geografico del Paese.

Decreto MBAC n. 188/02 (*emanato in forma regolamentare*): a Titolo V della Costituzione vigente, **regola criteri e modalità di erogazione di contributi Fus in favore delle attività di danza** in sostituzione del precedente decreto n. 167/01 (che ha introdotto la progettualità triennale e la corrispondente definizione dei contributi, con obiettivo vantaggio economico per gli operatori a fronte però di un pericoloso ingessamento per il sistema e per l'evoluzione progettuale delle iniziative), anche al fine di razionalizzare e semplificare le procedure.

Rientrano tra le finalità dell'intervento pubblico:

- favorire la qualità dell'intervento artistica ed il rinnovamento dell'offerta della danza italiana, consentendo ad un pubblico sempre più ampio di accedere alla cultura della danza;
- promuovere la qualità, l'innovazione, la ricerca la sperimentazione di nuove tecniche e stili;
- agevolare la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo;
- promuovere la conservazione, il recupero e la valorizzazione del repertorio classico;
- sostenere la formazione e tutelare le professionalità in campo artistico, tecnico ed organizzativo;
- incentivare la distribuzione e la diffusione della danza;
- attuare il riequilibrio territoriale, favorendo il radicamento di iniziative nelle aree meno servite;
- sostenere la proiezione italiana in ambito internazionale mediante iniziative di coproduzione e di scambio con qualificati organismi nazionali ed esteri.

Il provvedimento fissa i criteri generali di attribuzione del contributo (tra questi il vincolo del pareggio di bilancio tra entrate ed uscite), i criteri di ammissione e le condizioni per i diversi settori di attività (*compagnie di danza, soggetti di promozione e formazione del pubblico, esercizio teatrale e teatri municipali, Accademia nazionale di danza, promozione della danza e perfezionamento professionale, rassegne e festival, ulteriori attività*), le modalità di presentazione delle domande, di erogazione del contributo (con opzione tra annualità e triennialità del progetto, laddove la triennialità assume una visione flessibile rispetto al precedente provvedimento) e di individuazione delle fattispecie che comportano la decadenza.

Legge n. 137/02: dispone ulteriore delega per la riforma dell'organizzazione del Governo alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione.

La delega deve essere esercitata dal Governo entro il prossimo mese di gennaio secondo i principi ed i criteri individuati nella legge 59/97.

L'art. 10 (*Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport e proprietà letteraria e diritto d'autore*) prevede l'emanazione di decreti legislativi per il:

1. riassetto e codificazione delle disposizioni legislative in materia di beni culturale ed ambientali;
2. riassetto delle disposizioni legislative in materia di cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme dello spettacolo dal vivo;

3. riassetto delle disposizioni legislative in materia di sport, proprietà letteraria e diritto d'autore.

ed ispirati per lo spettacolo a:

- adeguamento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, alla normativa comunitaria ed agli accordi internazionali;
- razionalizzazione degli organismi consultivi e delle relative funzioni, anche mediante soppressione, accorpamento e riduzione del numero e dei componenti;
- snellimento delle procedure di liquidazione dei contributi e ridefinizione delle modalità di costituzione e funzionamento degli organismi che intervengono nelle procedure di individuazione dei soggetti legittimati a ricevere contributi e di quantificazione degli stessi;
- adeguamento dell'assetto organizzativo degli organismi e degli enti del settore;
- revisione del sistema dei controlli sull'impiego delle risorse assegnate e sugli effetti prodotti dagli interventi

N.B. sussiste il dubbio se il comma 2, lett. c) (miglioramento dell'efficacia degli interventi concernenti i beni e le attività culturali, anche allo scopo di conseguire l'ottimizzazione delle risorse assegnate e l'incremento delle entrate, la chiara indicazione delle politiche pubbliche di settore, etc.) sia applicabile anche allo spettacolo. Il tenore letterale dell'articolo farebbe propendere per l'esclusione.

I decreti legislativi dovranno indicare le disposizioni sostituite o abrogate, mentre disposizioni correttive ed integrative degli stessi potranno essere adottate entro due anni dalla loro entrata in vigore.

Decreto MBAC 25 febbraio 2003 (*emanato in forma non regolamentare in virtù del decreto legge 18 febbraio 2003 ed acquisito il parere della Conferenza Stato regioni*): **regola criteri e modalità di erogazione di contributi Fus in favore delle attività teatrali** in sostituzione del precedente decreto n. 470/99 (che ha introdotto la progettualità triennale e la corrispondente definizione dei contributi, con obiettivo vantaggio economico per gli operatori a fronte però di un pericoloso ingessamento per il sistema e per l'evoluzione progettuale delle iniziative), anche al fine di razionalizzare e semplificare le procedure.

Viene emanato con carattere di transitorietà, in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, delle regioni e delle autonomie locali in materia di spettacolo ed il conseguente trasferimento della quota del Fus prosa.

Rientrano tra le finalità dell'intervento pubblico:

- favorire la qualità dell'intervento artistica ed il rinnovamento dell'offerta teatrale, consentendo ad un pubblico sempre più ampio di accedere all'esperienza teatrale;

- promuovere la qualità, l'innovazione, la ricerca la sperimentazione di nuove tecniche e stili;
- agevolare la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo;
- promuovere la conservazione, il recupero e la valorizzazione del repertorio classico;
- ampliare le potenzialità del mercato teatrale, anche promuovendo la valorizzazione di luoghi originariamente non destinati ad attività di spettacolo, e l'utilizzazione di siti storici e di aree archeologiche per lo sviluppo del turismo culturale;
- sostenere la formazione e tutelare le professionalità in campo artistico, tecnico ed organizzativo;
- incentivare la promozione e la diffusione del teatro sull'intero territorio nazionale favorendo il radicamento di iniziative nelle aree meno servite;
- promuovere l'interdisciplinarietà e la multimedialità;
- sostenere la proiezione italiana in ambito internazionale mediante iniziative di coproduzione e di scambio con qualificati organismi nazionali ed esteri.

All'inizio di ogni triennio il Ministro, sentita la Conferenza Stato regioni, adotta un atto programmatico in cui sono stabilite le priorità e gli obiettivi per la diffusione della cultura teatrale sull'intero territorio nazionale, e, sentita la Commissione, decreta gli elenchi dei soggetti della stabilità.

Il provvedimento fissa i criteri generali di attribuzione del contributo (tra questi il vincolo del pareggio di bilancio tra entrate ed uscite, con reinvestimento nell'attività degli eventuali utili conseguiti), i criteri di ammissione e le condizioni per i diversi settori di attività (*teatri stabili ad iniziativa pubblica, ad iniziativa privata, di innovazione, imprese di produzione, teatro di figura ed artisti di strada, organismi di promozione e formazione del pubblico, esercizio teatrale e teatri municipali, promozione teatrale e perfezionamento professionale, rassegne e festival, Accademia nazionale d'arte drammatica, Eti, progetti speciali*), le modalità di presentazione delle domande (per i nuovi soggetti le singole regioni concordano con l'Amministrazione un piano programmatico di interventi), le modalità di erogazione del contributo (con opzione tra annualità e triennialità del progetto, laddove la triennialità assume una visione flessibile rispetto al precedente provvedimento) e di individuazione delle fattispecie che comportano la decadenza.

Si prevede l'istituzione di un fondo perequativo per:

- operare interventi in favore di soggetti operanti nelle aree meno servite al fine di favorire l'ampliamento e la crescita della domanda teatrale, con particolare riferimento a progetti pilota di residenza secondo modelli operativi ed economici concordati con le regioni;

- realizzare iniziative collegate alla promozione del turismo e dello spettacolo attraverso l'utilizzo di aree archeologiche (attraverso accordi programma con le sovrintendenze di settore del Ministero per i beni e le attività culturali) e di specifici sostegni delle regioni e degli enti locali

Legge n. 82/03: *dispone la conversione del decreto legge 18 febbraio 2003, n. 24 recante disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo* prevedendo che, in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione del Fus sono stabiliti annualmente con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di attività cinematografiche: *dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2004, interventi nel settore cinematografico ai sensi della delega conferita dall'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*, rispondendo all'esigenza di coordinare le disposizioni sparse tra le diverse fonti normative al fine di condurre l'intera disciplina in un sistema unitario e coerente sia sotto il profilo dell'individuazione e dell'attuazione delle politiche pubbliche per il settore, sia sotto quello della gestione delle risorse, con rinvio a norme attuative per alcuni aspetti tecnici.

E' sancito che la Repubblica riconosce il *cinema quale fondamentale mezzo di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale*, attribuendo alle attività cinematografiche un rilevante interesse generale anche in considerazione della loro importanza economica e industriale.

A tal fine la Repubblica, nelle sue articolazioni e secondo le rispettive competenze, favorisce lo sviluppo dell'industria cinematografica, sostiene iniziative volte a valorizzare e diffondere il cinema nazionale di interesse culturale, assicura la conservazione del patrimonio filmico nazionale e la sua diffusione in Italia e all'estero, promuove attività di studio e ricerca.

Al Ministero per i beni e le attività culturali sono attribuite le funzioni di:

- accertare e dichiarare la nazionalità italiana dei film;
- promuovere e curare i rapporti di scambio con l'estero e di coproduzione e codistribuzione dei film;
- esercitare la vigilanza, laddove prevista per legge, su organismi di settore;
- effettuare attività di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse erogate.

E' prevista l'istituzione di una Consulta territoriale (presieduta dal Direttore Generale per il cinema e composta dal Presidente del Centro sperimentale di

cinematografia, dal Presidente di Cinecittà Holding, da due membri designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative nell'esercizio cinematografico, da due rappresentanti delle regioni designati dalla Conferenza Stato regioni e da due rappresentanti degli enti locali designati dalla Conferenza Stato città) per la predisposizione di un programma triennale, approvato dal Ministro, teso a individuare:

- aree geografiche di intervento in ciascuna regione per la realizzazione di nuove sale, il ripristino di sale inattive, la trasformazione mediante l'aumento del numero degli schermi, la ristrutturazione e il rinnovo delle apparecchiature e degli impianti e servizi accessori;
- aree privilegiate di investimento, tenuto conto del numero degli addetti e delle industrie tecniche presenti in loco;
- gli obiettivi per la promozione delle attività cinematografiche (iniziative e manifestazioni per lo sviluppo del cinema sul piano artistico, culturale e tecnico, sostegno a sale d'essai e di comunità religiose in zone urbane periferiche o in comuni con meno di 40.000 abitanti per la programmazione estiva e per la programmazione di filmografia italiana, conservazione e restauro del patrimonio filmico nazionale con obbligo di fruizione per la collettività).

Tra gli elementi più significativi dello schema di provvedimento si evidenziano:

- la semplificazione delle procedure per il finanziamento dei film di interesse culturale, con l'istituzione di un'unica commissione per il riconoscimento dell'interesse culturale e per la definizione della quota massima del finanziamento assegnabile (fino ad un massimo del 50% definito su parametri automatici di referenze del progetto e del produttore – reference system);
- la possibilità di reperire risorse aggiuntive per il settore della produzione attraverso l'utilizzo di marchi e prodotti all'interno dell'opera cinematografica;
- la riduzione della quota massima del costo del film finanziabile ed il suo condizionamento al reperimento delle risorse finanziarie necessarie a coprire il residuo costo di produzione;
- il finanziamento della distribuzione erogato con meccanismi automatici commisurati alla precedente attività e a reinvestimento nella distribuzione di film riconosciuti di interesse culturale;
- la riformulazione del sistema di attribuzione dei premi di qualità, con la previsione dell'obbligo del reinvestimento per la quota destinata alle imprese di produzione;
- la semplificazione e razionalizzazione delle attività promozionali, nonché la rimodulazione del credito all'esercizio anche secondo le specifiche indicazioni programmatiche della consulta;
- la competenza esclusiva regionale per la disciplina di apertura delle sale cinematografiche (abolita la riserva statale per le sale con più di 1.300 posti).

*** ** ***

Si evidenzia, infine, che relativamente ai settori del teatro di prosa, della musica e danza, e dei circhi e spettacolo viaggiante, il Ministero del turismo e dello spettacolo prima e la Presidenza del Consiglio dei Ministri in seguito hanno operato in via amministrativa dagli anni '60 con strumenti amministrativi, di regola emanati con cadenza annuale, per la definizione dei requisiti, criteri, modalità di accesso ed erogazione delle sovvenzioni statali.

RIFLESSIONI

A prescindere dalla predisposizione di un disegno di legge che codifichi i principi fondamentali desumibili dalla legislazione (*ex art. 117 Costituzione*), il panorama normativo così come riassunto, eterogeneo ed eccessivamente frammentato tra le diverse fonti, richiede un intervento di collazione e rielaborazione.

E' indispensabile ricondurre l'intera disciplina in un sistema chiaro, unitario e coerente, come più volte richiamato dal legislatore (da ultimo con la *Legge n. 137 del 2002* e con la *Legge n. 131 del 2003*), per garantire la certezza ed inequivocabilità delle disposizioni e la completa e puntuale attuazione delle politiche pubbliche per lo spettacolo per la razionale gestione delle risorse.

A prescindere dall'andamento del dibattito politico ed istituzionale, potrebbe essere utile (in analogia con quanto avviene per i beni culturali) la predisposizione di un **Testo Unico per lo spettacolo**, quale strumento di raccolta e coordinamento formale, di armonizzazione e semplificazione delle vigenti fonti, fondamentali, strumentali e complementari, atte a garantire l'unità giuridica ed economica nell'ambito del nuovo sistema di rapporti istituzionali.

La stesura di un Testo Unico potrebbe essere articolata per temi che, a solo titolo esemplificativo, di seguito si richiamano:

- Norme e principi generali
- Tutela del diritto d'autore
- Previdenza e lavoro
- Norme di carattere fiscale e tributario
- Tutela della concorrenza e per il mercato
- Alta formazione professionale
- Interventi sulle strutture
- Il credito per lo spettacolo
- Competenze di altri Ministeri
- Competenze delle regioni e degli enti locali
- Organi consultivi
- Concessioni, autorizzazioni e nullaosta
- Enti, istituzioni e fondazioni
- Rapporti con l'estero
- Procedure e attività degli uffici ministeriali
- Normative di settore.

*** ** ***

La riscontrata eterogeneità e frammentarietà delle norme non agevola l'individuazione del percorso del legislatore nell'assecondare/guidare il processo evolutivo dello spettacolo e nel superare le contraddizioni, in primis quella riconducibile all'articolo 117 della Costituzione. La competenza esclusiva dello Stato per la tutela dei beni culturali, disgiunta dalla valorizzazione degli stessi e dalla promozione ed organizzazione delle attività culturali (materie di legislazione concorrente), costituisce un primo elemento di riflessione, così come la "questione" dello spettacolo.

Se è pur vero che lo spettacolo, come ormai ampiamente riconosciuto, rientra tra le attività culturali (anche se la tesi che vorrebbe l'istituzione del Ministero superata dalla riforma costituzionale, fonte normativa primaria e di successiva emanazione, non appare definitivamente superata), l'assenza di un suo espresso richiamo nell'articolo 117 della Costituzione ha legittimato l'istanza regionalistica di competenza esclusiva, mentre l'asserito inserimento tra le materie di competenza concorrente e l'esplicazione della natura della stessa concorrenza alimenta dubbi legati alla potestà legislativa e regolamentare delle regioni (gestione diretta di quote del Fus come asserito).

Per il contesto istituzionale su cui insistono i provvedimenti legislativi degli anni '50 e '60 (istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo), il ruolo degli enti locali non è ancora particolarmente considerato (le regioni devono essere ancora formalmente costituite), mentre alcuni accenni sul *rilevante interesse generale dello spettacolo e sulla sua funzione* culturale, formativa e sociale, sono contenuti nelle leggi per le attività cinematografiche, musicali e circensi, unitamente all'obiettivo di diffondere i diversi generi sul territorio nazionale e all'estero anche attraverso una mirata politica dei prezzi del biglietto (promuovendo, in altri termini, le condizioni di pari opportunità – geografica e sociale - per tutti i cittadini).

In tale fase, il ruolo delle amministrazioni locali si può così riepilogare:

- la Legge n. 337 del 1968 richiama la funzione delle amministrazioni comunali per l'elaborazione ed aggiornamento delle aree di plateatico disponibili sul proprio territorio;
- la Legge n. 800 del 1967, pur procedendo con elenchi nominativi al riconoscimento di soggetti (costituiti su iniziativa degli enti locali), non preclude la possibilità di futuri riconoscimenti ministeriali in base all'impulso dato alle tradizioni locali, promuove coordinamenti regionali tra attività musicali e le amministrazioni del territorio, e prevede l'opportunità per le amministrazioni provinciali e comunali di assumere direttamente la responsabilità della gestione delle manifestazioni liriche (anticamera del diffuso attivismo culturale delle municipalità).

Il *decentramento territoriale* dello spettacolo ed il *crescente ruolo delle regioni e degli enti locali* trovano progressiva legittimazione nei provvedimenti degli anni '70

ed '80, per tutti, il riordino dell'Ente Teatrale Italiano (Legge n. 836 del 1978), che prevede la diffusa presenza dell'ente sul territorio attraverso convenzioni con enti locali ed il coordinamento nazionale della circolazione delle compagnie teatrali, disponendo nel rinnovato consiglio di amministrazione la presenza di tre rappresentanti delle regioni, mentre la *Legge n. 163 del 1985* prevede la partecipazione dei rappresentanti della Conferenza Stato regioni, dei comuni e delle province nel Consiglio nazionale dello spettacolo, e la direttiva sugli statuti omologhi dei teatri stabili pubblici richiama la presenza e la partecipazione delle regioni, dei comuni e delle province all'attività di tali organismi, in misura complessivamente equivalente all'intervento dello Stato (anticipazione del concetto di concorso cui si ispirerà la Legge n. 203 del 1995).

L'abolizione del Ministero del turismo e dello spettacolo impone la necessità di un riordino complessivo della materia e l'avvio del trasferimento di alcune competenze alle regioni, pur nell'ambito di un assetto il più possibile unitario.

Quanto disposto dalla citata *Legge n. 203 del 1995* circa la disciplina dei criteri di indirizzo e procedure per l'"esercizio comune" della elaborazione ed attuazione della politica nazionale e comunitaria, il trasferimento di competenze, funzioni e risorse alle regioni (fino all'entrata in vigore di leggi quadro riferite ai diversi settori) ed il riordino degli enti vigilati dallo Stato in ottica regionalistica, rimane disatteso, così come l'emanazione dei decreti legislativi per l'attribuzione allo Stato della competenza relativa a soggetti, attività, obiettivi e funzioni di *prioritario interesse nazionale*.

E' pur vero che il *decreto legislativo n. 367 del 1996* definisce enti dello spettacolo di prioritario interesse nazionale i soggetti che svolgono attività musicale di rilevanza nazionale per dimensione anche finanziaria, tradizione e bacino di utenza o che costituiscono, di fatto, un circuito di distribuzione di manifestazioni nazionali od internazionali, con successivo ampliamento ai settori del teatro e della danza sulla base di criteri predefiniti dal Ministro ed acquisito il parere della regione e del comune di riferimento (*decreto legislativo n. 492 del 1998*), ma anche questi provvedimenti non hanno seguito.

Ricordato che nell'ambito degli interventi per il cinema (*Legge n. 153 del 1994*) si prevede innovativamente il coordinamento tra interventi statali, regionali e degli enti locali attraverso accordi di programma, la *Legge n. 59 del 1997* avvia il **processo di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione**, allocando lo spettacolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (in attesa dell'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali), con attività preparatoria, istruttoria e propositiva per l'esercizio della funzione di coordinamento dell'attività delle regioni.

E' questa la fase in cui si succedono i provvedimenti di adeguamento, integrazione e modifica delle disposizioni per il cinema e la musica (con una pericolosa

sovrapposizione e stratificazione di disposizioni), di riforma degli organi consultivi, con ingresso dei rappresentanti della Conferenza Stato Regioni e della Conferenza Stato Città (anche se la stessa presenza viene contraddittoriamente esclusa dal Comitato problemi dello spettacolo), e di trasformazione della natura giuridica di numerosi enti ed istituzioni dello spettacolo, con acquisizione della personalità giuridica di diritto privato.

Al *processo di riorganizzazione amministrativa dello Stato*, la legge Bassanini affianca il *conferimento di funzioni, compiti, risorse e personale alle regioni*, previa ricognizione delle attribuzioni riconducibili al livello nazionale. Dubbi interpretativi nascono sull'allocazione "indirizzi, funzioni e programmi nel settore dello spettacolo", inserita nell'elenco delle funzioni riservate allo Stato, e sulla eventualità che possa ricomprendere anche "i soggetti e le attività", altrimenti demandati alle regioni con contestuale trasferimento di risorse statali.

Anche l'attuazione di questo provvedimento è demandata a decreti legislativi per la definizione di funzioni, compiti e risorse di spettanza dello Stato e delle regioni, per il successivo trasferimento di beni e risorse finanziarie dalle regioni agli enti locali secondo il principio di sussidiarietà, adeguatezza, completezza ed omogeneità, differenziazione, efficacia ed economicità, per l'individuazione di procedure e strumenti di raccordo tra le diverse amministrazioni, e per assicurare la copresenza di rappresentanti statali, regionali e locali nelle strutture necessarie per l'esercizio delle funzioni di raccordo, indirizzo, coordinamento e controllo.

Tra tali decreti, il n. 112 del 1998 assume una particolare valenza per il tentativo di fornire un definitivo chiarimento sulle sorti dello spettacolo, anche se la separatezza dalle attività culturali (verosimilmente queste ultime comprensive anche dello spettacolo per affinità di genere e contenuti) torna ad alimentare vecchi nodi che neanche l'enunciazione dei compiti di rilievo nazionale affidati allo Stato risolve esaurientemente, pur evidenziando che la rubrica dei compiti prevede in maniera inequivocabile l'utilizzazione del Fus per il sostegno degli enti lirici e del ruolo delle istituzioni teatrali nazionali, per la concessione di sovvenzioni e ausili finanziari ai soggetti operanti nella cinematografia ed alla Scuola nazionale di cinema, e per l'equilibrata ed omogenea diffusione e fruizione delle rappresentazioni, enunciazione di fatto della categoria dei *soggetti di prioritario interesse nazionale* sancita senza il coinvolgimento materiale delle regioni.

A partire dall'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, i successivi provvedimenti sembrano ribadire tale indirizzo, confermando il ruolo dello Stato nel garantire il pluralismo, la ricerca, l'innovazione, l'alta formazione e l'equilibrato sviluppo dei settori e delle diverse aree territoriali, in stretta cooperazione con le regioni e gli enti locali.

Questo orientamento va ora reinterpretato e praticato alla luce del dibattito in corso sul significato del Titolo V della Costituzione e dell'atteggiamento delle regioni di rivendicazione di un attivo ruolo concertativo. Un ruolo formalmente trascurato dallo Stato con l'emanazione dei regolamenti per la musica e la danza (vedi ricorsi costituzionali dapprima presentati e poi ritirati della regione Toscana sul conflitto di competenza – potestà regolamentare di competenza esclusiva delle regioni nell'ambito della competenza concorrente), e poi solo in parte recuperato con il travagliato iter del decreto sul teatro (decreto non avente forma regolamentare ex Legge n. 82 del 2003), che introduce significativi elementi per un maggiore e preventivo coinvolgimento delle regioni nell'adozione dell'atto programmatico di indirizzo ministeriale, dei decreti di riconoscimento dei soggetti della stabilità, di parere sul riparto del Fus prosa tra i diversi settori di attività, di introduzione di un fondo perequativo per interventi di riequilibrio, di individuazione di progetti pilota di residenze teatrali e delle prime istanze.

Il decreto per il teatro rappresenta, in quest'ottica, un'importante tappa verso l'auspicato processo di concertazione che le regioni rivendicano, anche se l'oggettiva forzata interpretazione dell'art. 117 della Costituzione, può costituire fonte di discussione e di ulteriori tensioni istituzionali superabili in maniera definitiva solo attraverso l'attivazione di un effettivo *“tavolo di concertazione”* e la ripresa della *via legislativa di revisione istituzionale, funzionale ed organizzativa del mondo dello spettacolo*, laddove lo Stato dovrà assumere il ruolo di salvaguardia della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni e della garanzia di libera concorrenza sul mercato e di confronto tra le diverse esperienze.

*** ** ***

Altro tema, degno di una breve riflessione tecnica, è quello della sedimentazione normativa, che spesso ha ingenerato confusione, e dell'eccessivo ricorso allo strumento della delega che trova, nell'exkursus appena compiuto, una significativa esplicazione.

Il teatro rappresenta una fattispecie peculiare per la sua perdurante vacatio legislativa. L'assenza della legge è stata infatti colmata dall'emanazione di più di trenta “circulari” per definire, con cadenza annuale, criteri e i parametri dell'intervento pubblico, spesso modificando o contraddicendo i precedenti provvedimenti per assecondare/guidare l'evoluzione organizzativa e le tendenze artistiche del settore. Se ciò ha consentito da un lato di dotare il teatro di strumenti adeguati e sempre aggiornati rispetto alla realtà, dall'altro ha contraddetto il principio della certezza del diritto con un possibile vulnus di interessi legittimi.

Il settore delle attività cinematografiche ha registrato, nel periodo preso in considerazione, quattro interventi legislativi e l'emanazione di ben 16 decreti attuativi di delega e non, cui si unisce il recente schema di decreto legislativo, tracciando un panorama assai articolato di norme e disposizioni anche caratterizzate da repentine modifiche di precedenti disposizioni.

I settori dei circhi e spettacoli viaggianti e delle attività musicali e di danza presentano (ad eccezione delle lirica di cui parleremo fra poco) un panorama lineare e coerente con l'impianto disegnato nel 1967 anche se ormai datato rispetto alle nuove esigenze della domanda ed offerta di musica colta ed extracolta.

Tre leggi e sette decreti hanno invece interessato i soggetti di alta formazione ed i cd. enti pubblici, per questi ultimi prevedendo (ad eccezione dell'Eta) l'acquisizione della personalità giuridica di diritto privato e la ridefinizione delle finalità. Gli enti lirici, oggi fondazioni lirico sinfoniche, rappresentano, con i tre decreti legislativi che li hanno interessati, il segno emblematico di una volontà ambigua e contraddittoria anche stigmatizzata dalla Consulta.

Si riscontra altresì l'utilizzo di provvedimenti destinati alla trattazione di materie estranee al contesto dello spettacolo per introdurre disposizioni di interesse del settore, mentre sul fronte della Pubblica Amministrazione, due sono i provvedimenti intervenuti in tema di semplificazione e snellimento delle procedure in ordine alla concessione ed erogazione dei finanziamenti statali.

Per finire, è utile sottolineare il dato statistico riferito agli interventi riconducibili al riordino delle funzioni della Pubblica Amministrazione e di adeguamento delle strutture, ovvero sei leggi accompagnate da cinque decreti, alcuni dei quali concernenti la revisione delle competenze e della composizione degli organi consultivi, senza contare le innumerevoli deleghe non esercitate ed il provvedimento recentemente varato dal Consiglio dei Ministri per la riforma strutturale del Ministero per i beni e le attività culturali.

CAPITOLO II

Il Titolo V e le competenze esclusive e concorrenti.

ANALISI TECNICA ED OSSERVAZIONI SULLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Il Titolo V, Parte II della Costituzione, consta di 15 articoli, alcuni completamente riformulati ed altri solo parzialmente modificati con la riforma del 2001, mentre 5 articoli sono stati abrogati.

L'articolo 116, relativo alle regioni a statuto speciale, precisa, rispetto al testo precedente, che ulteriori forme e condizioni di autonomia sulle materie previste dall'articolo 117, comma 3 e in tema di organizzazione della giustizia di pace, dell'istruzione e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, possono essere attribuite dallo Stato (con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta) su iniziativa della regione interessata e sentiti gli enti locali.

Mentre il precedente articolo 117 prevede la possibilità per la regione di emanare, solo per le materie elencate (cd. *legislazione residuale*, da cui erano esclusi i beni e le attività culturali, così come lo spettacolo), norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, con la ulteriore possibilità per lo Stato di demandare alle regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione, il nuovo testo ribalta sostanzialmente la ratio dei rapporti.

L'affermazione che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni, nel rispetto della Costituzione e dei vincoli e degli obblighi internazionali, si tramuta in

- ***elencazione delle materie oggetto della competenza esclusiva dello Stato***
- ***elencazione delle materie oggetto di competenza concorrente (tra cui rientra la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e l'organizzazione di attività culturali)***
- ***potestà legislativa esclusiva delle regioni su ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.***

Lo stesso articolo dispone che:

- *la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle regioni*
- *la potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia, salvo la determinazione dei principi fondamentali riservata allo Stato nella legislazione concorrente.*

Rispetto al precedente testo, l'articolo 118 attua in maniera più puntuale il trasferimento delle funzioni amministrative ai comuni salvo conferimento, per assicurarne l'esercizio unitario, alle province, città metropolitane, regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sancendo che gli enti locali sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge regionale o statale.

Il nuovo articolo 119 afferma il principio della pari dignità istituzionale tra comuni, province, città metropolitane e regioni, ognuno con autonomia finanziaria di entrata e di spesa e di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio.

Lo stesso articolo prevede:

- l'istituzione, con legge statale, di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, senza vincoli di destinazione
- la destinazione di risorse aggiuntive e di interventi speciali da parte dello Stato per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Nel confermare gli obblighi del precedente testo sulla non istituzione di dazi o di impedimenti alla libera circolazione di cose e persone tra le regioni o all'esercizio del diritto al lavoro, si prevede un'azione surrogatoria del Governo (secondo il principio di sussidiarietà e leale collaborazione) in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali, di norme comunitarie, di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, o per garantire la tutela dell'unità giuridica ed economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

L'articolo 121 (organi della regione), l'articolo 122 (sistema di elezione, ineleggibilità ed incompatibilità del presidente, della giunta e dei consiglieri regionali), l'articolo 123 (statuto della regione) e l'articolo 126 (scioglimento del consiglio regionale) sono rimasti invariati, mentre sono stati abrogati l'articolo 124, relativo alla figura del commissario del governo, e l'art 125, comma 1, relativo al controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione.

Abolita la procedura di comunicazione al commissario di governo, per il necessario visto, di ogni legge approvata dal consiglio regionale, l'articolo 127 precisa la possibilità da parte dello Stato, qualora una legge regionale ecceda la competenza della regione, o da parte della regione, qualora una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra regione leda la propria sfera di competenza, di promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale.

Abrogati gli articoli 128, 129 e 130 (relativi a province e comuni, poiché già assorbiti dai precedenti articoli del nuovo Titolo V), con conferma dell'articolo 131 (elenco delle regioni) e dell'articolo 133 (mutamento delle circoscrizioni provinciali, ed istituzione di nuove province), l'articolo 132 semplifica le procedure sull'aggregazione di province e comuni ad un'altra regione (non è invece più prevista la possibilità di costituire nuove regioni).

*** ** ***

Per offrire una compiuta esplicazione delle modifiche apportate al Titolo V, Parte II della Costituzione, si ritiene utile procedere ad una disamina per aree tematiche.

Le disposizioni di principio

Un primo blocco di disposizioni modificate si può individuare in quelle norme definibili "di principio", ed in particolare l'articolo 114, l'introduzione di un ultimo comma dell'articolo 118 ed il nuovo secondo comma dell'articolo 120.

Nel nuovo articolo 114, comma 1, si introduce la previsione che la Repubblica è costituita dai comuni, città metropolitane, province, regioni e Stato. Il comma 2 estende a province, città metropolitane e comuni la formulazione del vecchio articolo 115, secondo cui le regioni sono enti autonomi, con propri poteri e funzioni, nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione. L'ultimo comma dell'articolo 114 introduce e costituzionalizza il ruolo di Roma come capitale della Repubblica e prevede una legge di ordinamento.

Fra le disposizioni di principio va collocato l'articolo 118, sia nel suo ultimo comma, laddove, in forma non completamente esplicitata, si introduce il principio che vi possano essere attività, finora svolte da enti pubblici, che potranno essere affidate ai privati, sia nel comma 1, laddove si adotta il principio della sussidiarietà verticale tra i soggetti componenti la Repubblica.

Caduto il riferimento all' "interesse nazionale", contenuto nel vecchio articolo 117, un qualche significato di principio non può essere negato alla "unità giuridica" e alla "unità economica", contenuti nell'articolo 120, comma 2.

La nuova ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni

Un secondo blocco di disposizioni può essere individuato nell'articolo 117.

Mentre nel vecchio articolo 117 le competenze legislative erano ripartite tra Stato e regioni, spettando a queste ultime solo le materie indicate nel testo, il nuovo articolo 117 prevede un elenco, non amplissimo, di competenze riservate allo Stato, un elenco, più lungo e problematico, di materie affidate alla potestà concorrente e l'introduzione del principio secondo cui spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata allo Stato.

La *potestà legislativa esclusiva statale* (articolo 117, comma 2) interviene su materie che possono essere ricondotte alle quattro funzioni tradizionali dello Stato (rapporti internazionali, difesa, moneta, giustizia), cui si aggiungono l'ordine pubblico e la sicurezza, la competenza ordinamentale sugli enti locali, la previdenza sociale, le

norme generali sull'istruzione, la tutela della concorrenza (attraverso la quale lo Stato potrà intervenire fissando principi e norme dettagliate su tutte le materie della vita economica), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (contraddittoria con la legislazione vigente e con la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha sempre ritenuto tale materia ricompresa nella competenza concorrente).

Nella *potestà concorrente* vi sono alcune fattispecie (tutela della salute, governo del territorio) che si sovrappongono totalmente o parzialmente con competenze già regionali, e ve ne sono delle altre nuove e delicate (porti ed aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica, ordinamento della comunicazione, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, ordinamento sportivo, sistema bancario locale) che aprono spazi agli interventi regionali ed il cui esercizio richiederà solide basi conoscitive e adeguata strumentazione giuridica.

E' prevista altresì una potestà legislativa concorrente in materia di "professioni": se sarà difficile per le regioni disciplinare le professioni liberali, tutelate dall'articolo 33 della Costituzione e dalla normativa comunitaria, spazi più ampi si aprono per l'area dove la disciplina delle professioni si incrocia con ambiti di organizzazione pubblica (medici, farmacisti, infermieri).

Il quarto comma prevede la *potestà legislativa regionale residuale* su tutte le materie non elencate nell'articolo 117. Tra di esse si possono ricomprendere:

- ordinamento e l'organizzazione regionale
- agricoltura
- artigianato
- commercio, fiere e mercati
- industria
- turismo e industria alberghiera
- energia, per i profili di interesse locale e autoproduzione
- camere di commercio
- trasporti e viabilità
- miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere
- acque minerali e termali
- formazione professionale
- assistenza scolastica
- spettacolo (anche se occorre valutare il rapporto con le attività culturali – competenza concorrente)
- servizi sociali (anche se occorre valutare il rapporto con la tutela della salute – competenza concorrente - ed il ruolo dello Stato circa la determinazione dei livelli essenziali)

- polizia amministrativa regionale e locale.

Tale potestà incontra come limite la Costituzione ed i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, disciplinandosi inoltre il suo rapporto con la legislazione statale sulla base del principio della competenza.

I problemi di attuazione

Una serie di problemi si aprono per i diversi livelli di potestà legislativa:

- per quella statale e regionale, la definizione delle materie;
- per quella concorrente, l'individuazione dei principi fondamentali;
- per quella esclusiva regionale, l'individuazione dei limiti derivanti dalla competenza legislativa statale trasversale (articolo 120, comma 1, della Costituzione, tutela della concorrenza, libertà di organizzazione dell'imprenditore, determinazione dei livelli essenziali, ordinamento civile e penale) e dai vincoli comunitari.

Alla soluzione del primo problema si potrebbe pervenire, ad opera del Governo, con l'individuazione ed il coordinamento dei principi fondamentali vigenti materia per materia. La soluzione del terzo problema è implicita nell'immediata esercitabilità della potestà legislativa regionale, non dovendosi attendere nuove leggi quadro e potendosi ricavare i principi dalla legislazione vigente. Per il secondo problema, va invece ancora risolto il dubbio se la nuova legislazione statale di principio possa fissare anche norme di dettaglio, applicabili fino all'intervento regionale. Il nuovo terzo comma dell'articolo 117 parrebbe escludere tale possibilità; eppure, stante la delicatezza delle materie affidate alla potestà concorrente regionale e la preclusione di potestà regolamentare statale, pare difficile evitare l'utilizzo di un potere implicito che serva a salvaguardare la stessa potestà legislativa statale, altrimenti non in grado di influire e determinare concretamente la disciplina delle materie.

In merito, si potrebbe quindi immaginare, come suggerisce il Prof. Caravita, una normativa statale di dettaglio, da far entrare in vigore solo dopo decorso un lasso di tempo dall'entrata in vigore delle leggi di principio, al fine di dar tempo all'adeguamento regionale, e pur sempre cedevoli rispetto alla successiva legislazione regionale (su tale aspetto si rinvia ad altra parte del presente studio).

La potestà regolamentare regionale

L'articolo 117, comma 6, attribuisce allo Stato la potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva, riservandola invece alle regioni in tutte le altre materie, sia quelle concorrenti che residuali.

Ciò vuol dire che la normazione secondaria sub-legislativa è tutta regionale. Nelle materie di potestà concorrente si avranno dunque principi statali, norme di dettaglio regionali, esecuzione ed attuazione sempre regionali; purtuttavia, una regione potrebbe dare attuazione direttamente con un proprio regolamento a già vigenti norme di dettaglio statali, senza dover previamente porre una norma di dettaglio regionale.

L'indirizzo ed il coordinamento

La nuova disciplina delle materie e della potestà regolamentare riapre il tema dell'indirizzo e del coordinamento.

Sebbene la riforma non dica nulla in proposito, sembrerebbe esclusa la possibilità di indirizzo e coordinamento con atti non legislativi. A tale conclusione si giunge non tanto sulla base della mancata citazione di tale potere statale, o in ragione della impossibilità di atti secondari dello Stato nelle materie di potestà legislativa regionale, quanto soprattutto in base al principio di autonomia fissato dall'articolo 114 che impedisce interventi di un ente su un altro, a meno che non abbiano esplicito fondamento costituzionale. Approdati a tale conclusione, si pone il problema se sia possibile che in materie come il turismo, l'agricoltura, l'industria, il commercio, non vi siano politiche nazionali, e siano presenti politiche regional-provinciali.

Sarebbe pertanto utile che le regioni attuassero esse stesse una funzione di coordinamento nelle materie di potestà legislativa esclusiva, in modo che il Paese possa sempre avere una posizione unitaria.

La riorganizzazione delle funzioni amministrative

Con la modifica del Titolo V viene rotto il vecchio schema del parallelismo tra potestà legislativa e potestà amministrativa regionale.

Affermava il vecchio articolo 118 che le regioni avevano funzioni amministrative in tutte le materie in cui avevano potestà legislativa; la nuova formula afferma ora che le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, ponendo il principio di spettanza della generalità delle funzioni amministrative a tutti i comuni italiani attraverso la legislazione regionale. Si riapre così la possibilità per le regioni di dialogare con il sistema degli enti locali nella redistribuzione delle funzioni, un dialogo che in realtà è reso difficile dalla circostanza che lo Stato ha mantenuto la legislazione esclusiva sull'ordinamento degli enti locali (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali).

Per la dottrina costituzionale, l'interpretazione più razionale dell'articolo 118 è quella secondo cui si entra nel nuovo regime con le funzioni "storiche" così come distribuite dai decreti legislativi di attuazione della c.d. Legge Bassanini. Quindi, per le materie oggi di competenza regionale esclusiva, si dovrà successivamente procedere ad una nuova redistribuzione di funzioni da parte di leggi statali e regionali, secondo le competenze, sempre sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Permane il dubbio se, nelle materie di potestà legislativa esclusiva regionale, la regione possa appropriarsi da sola di funzioni che la legislazione vigente attribuisce ancora allo Stato. Secondo la dottrina, la risposta è affermativa giacché, non potendo più la legge statale intervenire, solo la legge regionale può spostare quella funzione, anche se non si può negare che in concreto occorrerà sempre la legge statale non tanto per dismettere la funzione, quanto per trasferire il personale e le risorse.

Mentre le funzioni amministrative dello Stato sono certamente non ricomprese nelle materie di potestà legislativa esclusiva, non risulta ancora chiaro come lo Stato potrà esercitare funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa regionale concorrente, essendo ormai privo di potestà regolamentare.

A testimoniare che le regioni svolgeranno funzioni amministrative con incidenza sovraregionale, sta il penultimo comma dell'articolo 117, ai sensi del quale *"la legge regionale ratifica le intese della regione con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni"*.

Rapporti internazionali e comunitari

Il primo comma dell'articolo 117, secondo cui *la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni, nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*", nulla modifica in ordine al regime di introduzione degli atti internazionali nell'ordinamento italiano, ma sottrae gli obblighi internazionali introdotti con legge a successivi interventi legislativi contrari, salvo denuncia del trattato o apposita legge costituzionale.

Spazi interessanti si aprono per le regioni di cui è riconosciuta una soggettività internazionale, come si ricava sia dall'esistenza di "rapporti internazionali e con l'Unione europea", materia in cui agiscono e legiferano pur nell'ambito dei principi posti dallo Stato, sia dalla previsione (ultimo comma dell'articolo 117) della possibilità di "accordi" tra la regione ed altri Stati, come fattispecie distinta rispetto agli "accordi" tra regioni ed enti territoriali substatali.

L'autonomia finanziaria

L'articolo 119, comma 2, sancisce che comuni, province, città metropolitane e regioni hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; è inoltre aggiunto che tali enti dispongono di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio e che tali risorse devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Il punto problematico dell'autonomia finanziaria è quindi non solo l'attuazione e la chiarificazione di tali principi, quanto soprattutto il coordinamento fra le finanze dei sistemi statale, regionali e locali.

I Controlli

L'articolo 120 abolisce il controllo preventivo sulle leggi regionali, entrando esse immediatamente in vigore con la promulgazione del presidente della giunta regionale e potendo essere impugnate dinanzi alla Corte costituzionale. Non esistono più il commissario di governo, il controllo dello Stato sugli atti regionali ed il controllo delle regioni sugli atti degli enti locali.

Il cambiamento è di carattere epocale per un sistema che va lentamente riorganizzandosi ed assestandosi, prevedendo strumenti di controllo endogeni (per le regioni) o concordati (tra regioni ed enti locali), finalizzati al controllo di legittimità ed efficienza.

A fronte dell'eliminazione dei controlli, vi è l'introduzione dell'articolo 120, comma 2, che prevede il potere sostitutivo del Governo sugli organi delle regioni, città metropolitane, province e comuni, esercitabile in relazione a:

- mancato rispetto delle norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria
- pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica
- esigenze di tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese
- tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

Le forme di autonomia differenziata

L'articolo 116, comma 3, prevede che le regioni (ordinarie e speciali) possono richiedere forme e condizioni particolari di autonomia su tutte le materie di potestà legislative concorrente e su tre materie di potestà legislativa esclusiva (giudici di pace, ambiente e norme generali per l'istruzione).

Il problema insito in questo aumento delle competenze è quello delle risorse finanziarie; è pur vero che si prevede una legge statale, e sarà quindi questa a dover raccordare risorse e funzioni, ma rimane il dubbio se le regioni dovranno autofinanziare le nuove risorse o se potranno prelevare maggiori somme dal gettito fiscale per finanziare funzioni comunque non più gravanti sullo Stato.

*** ** ***

CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

La riforma del Titolo V, entrata in vigore dopo l'approvazione parlamentare dell'8 marzo 2001 ed il voto favorevole nel referendum del 7 ottobre 2001, è stata promulgata dal Presidente della Repubblica il 18 ottobre dello stesso anno.

Sono note le polemiche e le discussioni che hanno accompagnato l'iter di approvazione della legge costituzionale ed il dibattito sulla legittimità ed opportunità dell'approvazione di una riforma di ampia portata, avvenuta con la sola maggioranza assoluta delle Camere ed in fase conclusiva di legislatura.

A prescindere da questa discussione, in cui gli argomenti di opportunità politica si sono sovrapposti a quelli della legittimità costituzionale, sembra necessario analizzare i contenuti di una riforma che attua una profonda ridislocazione di poteri dal centro alla periferia, venendo incontro alle istanze di sussidiarietà e di federalismo della società politica, civile ed economica e adeguando l'Italia a quei fenomeni di regionalizzazione e federalizzazione dei poteri pubblici che anche in Europa stanno assumendo una grande rilevanza.

Il testo si presenta scoordinato sia per chi vorrebbe più poteri per le regioni o teme il neo-centralismo regionale, sia per chi reputa pericoloso che lo Stato si spogli di troppi poteri.

Le lacune più evidenti sono date dalla mancata previsione di:

- indicazioni sulla composizione del Senato come Camera delle regioni e delle autonomie, sede del dialogo delle regioni con il centro e del centro con le regioni e, più in generale, di luoghi di raccordo tra Stato e regioni e tra le regioni stesse, considerato che nelle esperienze moderne il regionalismo non può che essere cooperativo. Una *governance* caratterizzata da una molteplicità di livelli di governo, richiede necessariamente meccanismi di coordinamento, centrali, interregionali, interlocali.

L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 stabilisce che i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni e province autonome e degli enti locali alla commissione parlamentare per le questioni regionali, ma tale disposizione non risponde all'esigenza di una Camera delle regioni e pone non pochi problemi di attuazione (quanti membri in rappresentanza del sistema delle autonomie locali? una presenza paritaria, maggioritaria o minoritaria? Come suddividere la presenza tra regioni, province autonome, province e comuni?)

- forme di coinvolgimento delle regioni nella nomina dei giudici della Corte costituzionale
- disposizioni sulla sussidiarietà, orizzontale e verticale.

Un altro aspetto critico della riforma interessa l'ancor troppo limitata autonomia finanziaria, mancando ogni certezza circa il riparto delle risorse tra Stato, regioni ed enti locali, anche se alcune disposizioni avviano, seppur timidamente, il processo (art. 119, comma 4 "*le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite*") anche in termini di solidarietà interregionale (art. 119, comma 5).

Rimane poi irrisolto il rapporto tra regioni ed enti locali, essendo attribuita alle regioni la potestà regolamentare in tutte le materie di propria competenza sia concorrente che primaria, così come permane una discutibile generalizzata attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative, pur potendo intervenire sulla distribuzione delle funzioni sia la legge statale che quella regionale (art. 118, comma 2).

A proposito della potestà legislativa viene invertita, come accennato, la clausola enumerativa, cosicché alle regioni spetta la potestà legislativa su tutte le materie non elencate come riservate allo Stato; si evidenzia che siffatta potestà legislativa è ancora più ampia di quella primaria delle regioni a statuto speciale, essendo subordinata, come la potestà legislativa statale, alla sola Costituzione ed ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed agli obblighi internazionali.

Non mancano problemi di interpretazione dei confini tra le materie, su cui, in mancanza di un luogo di coordinamento politico, sarà chiamata ad intervenire la Corte costituzionale.

Sullo schema del novellato articolo 117 sarebbe opportuno introdurre, anche in via interpretativa, la distinzione tra competenza statale a determinare la legislazione cornice e competenza statale concorrente; ciò servirebbe a ridurre la potestà legislativa cornice alla determinazione dei soli principi, evitando che assuma surrettiziamente anche il ruolo di legislazione generale della materia. Inoltre, sembra più coerente attribuire alla competenza statale la determinazione delle condizioni minime o di base in tema di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e non già - come nell'articolo 117- della "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*".

Altro aspetto da valutare è quello concernente la possibilità di costituzionalizzazione del principio che, nelle materie di competenza legislativa statale esclusiva, cornice e concorrente, Stato, regioni ed autonomie locali concordano, con strumenti di natura consensuale ed in una logica di *governance* multilivello, obiettivi e risorse da destinare ai sistemi regionali.

In tema di federalismo fiscale, occorrerebbe infine introdurre il principio secondo cui le risorse fiscali tornano sul territorio, fatte salve le quote necessarie per il

finanziamento delle funzioni unitarie, del debito pubblico e del fondo di perequazione.

Infine, per evitare il rischio di incertezze istituzionali, è urgente individuare ed istituire strumenti organizzativi – locali, regionali e centrali – che permettano di realizzare, salvaguardando il principio di autonomia di regioni, province e comuni e di unità giuridica ed economica della Repubblica, una salda e consapevole direzione politico-istituzionale dei processi che la riforma del Titolo V della Costituzione ha aperto, senza escludere puntuali e mirati interventi di revisione costituzionale per correggere imperfezioni ed incongruenze che non è possibile rimuovere con strumenti interpretativi o con la legislazione ordinaria.

*** ** ***

PARERI A CONFRONTO

Per comodità di trattazione sui riflessi e le problematiche dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento all'articolo 117, si ritiene utile effettuare una breve ricognizione dei pareri espressi da alcuni illustri giuristi, il Prof. Antonio Baldassarre, Presidente emerito della Corte Costituzionale, il Prof. Beniamino Caravita di Toritto, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", ed il Prof. Massimo Carli, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università di Firenze.

BALDASSARRE

Per l'illustre costituzionalista, l'interpretazione del Titolo V si rivela difficoltosa per l'oscura delineazione dei limiti alle competenze riservate allo Stato ed alle regioni, e per l'assenza di un chiaro coordinamento fra la Prima e la Seconda Parte della Costituzione. La *ripartizione delle materie* è soltanto il criterio base per definire l'attribuzione delle competenze, cui vanno necessariamente correlati i principi della *tutela dell'interesse nazionale* e dell'*adeguatezza*.

Il criterio della ripartizione delle materie, oltre a non essere esaustivo, presenta margini elevati di incertezza. Mentre, infatti, nell'articolo 117, comma 2, è stabilito che lo Stato ha la legislazione esclusiva sulla "*tutela ... dei beni culturali*", nel comma successivo si dispone che spettano alla legislazione concorrente delle regioni la "*valorizzazione dei beni culturali*", nonché "*la promozione e organizzazione delle attività culturali*".

La divisione fra tutela e valorizzazione appare incongrua, anche considerato che la Costituzione, nell'ambito degli inviolabili principi fondamentali (artt. 7, 8, 9, 21 e 33), afferma che le attività culturali (dall'arte alla religione, dalle espressioni del proprio modo di pensare alla scienza) sono oggetto di vari diritti di libertà civile, un principio questo che lo stesso articolo 117, comma 2 ribadisce affidando alla competenza esclusiva dello Stato "*la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili ... garantiti su tutto il territorio nazionale*".

Da tale considerazione, Baldassarre fa discendere la seguente interpretazione sulla ripartizione di materie:

- *allo Stato spetta in esclusiva la disciplina delle attività culturali che, in quanto espressione dei diritti civili, debbono essere assicurate in modo uniforme a tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale*

- *alle regioni spetta dettare la disciplina delle attività culturali che, non esigendo un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale, possono essere sottoposte a normative differenziate regione per regione.*

Questa conclusione trova conferma nella difficoltà di coordinare due norme costituzionali, l'articolo 117, comma 3, e l'articolo 9, con il primo che affida alle regioni *“la promozione ed organizzazione delle attività culturali”*, e con il secondo che, nell'ambito degli inviolabili principi fondamentali della Costituzione, stabilisce che *“a promuovere lo sviluppo della cultura e a tutelare il patrimonio artistico della nazione”* debba essere *“la Repubblica”* (ovvero lo Stato, le regioni, le province ed i comuni secondo le rispettive competenze).

Ne consegue che il principio espresso dall'articolo 9, in quanto principio supremo dell'ordinamento costituzionale, esercita un'influenza determinante nella interpretazione delle altre norme della Costituzione, incluso l'articolo 117, comma 3 da interpretarsi come **una norma che assegna alle regioni le competenze sulle attività culturali di interesse regionale, esulando da esse tutto ciò che riguarda la cultura di interesse nazionale.**

E che il *critério dell'interesse nazionale* continui ad essere radicato come principio supremo dell'ordinamento costituzionale e rilevante nella distribuzione delle competenze (ancorché non menzionato nel nuovo articolo 117 come limite alla potestà legislativa delle regioni), deriva funzionalmente dal riconoscimento dell'unitarietà e indivisibilità della Repubblica, con l'esigenza dello Stato (clausola di supremazia) di far valere una superiore istanza di salvaguardia dell'uniformità di disciplina normativa su tutto il territorio riguardo a beni e valori che non ammettono difformità o divisioni nel godimento.

Riferito alla promozione e organizzazione delle attività culturali, tale criterio comporta che tutte le espressioni della cultura che hanno una valenza tale da coinvolgere valori d'interesse nazionale non possono essere lasciate alla disciplina delle singole regioni, ma esigono l'adozione di norme da parte dell'Ente esponenziale dell'intera collettività nazionale.

Ne consegue che l'assegnazione alla competenza legislativa concorrente delle regioni della *“promozione e organizzazione delle attività culturali”* va interpretata come affidamento di una competenza relativa alle attività culturali di interesse regionale, così conservando gli articoli 5 (tutela dell'interesse nazionale in funzione della salvaguardia dell'unitarietà della Repubblica) e 9 della Costituzione (promozione ed organizzazione della cultura come compito di tutte le componenti della Repubblica) il significato conforme al loro contenuto.

L'altro principio fondamentale per il riparto delle competenze è quello dell'*adeguatezza*, che viene erroneamente collegato alla sussidiarietà, configurata

dall'articolo 118 come regola generale della distribuzione delle sole funzioni amministrative, ma la cui applicazione ha invece un carattere universale, permeando tutto l'ordinamento giuridico, incluso il rapporto fra legislazione statale e regionale.

Il principio di adeguatezza, che si traduce nella possibilità di svolgere ciascuna competenza soltanto nei limiti in cui la stessa abbia la padronanza degli interessi coinvolti dall'esercizio unitario della relativa funzione, è un corollario derivante dall'applicazione generale del principio di sussidiarietà, cosicché, secondo Baldassarre, le potestà e le funzioni regionali si conformano sulle base degli interessi della comunità regionale e nei limiti della loro idoneità a definire una risoluzione unitaria e complessiva dei problemi insorgenti nella medesima comunità regionale. Da ciò consegue che tutte le attività che coinvolgono interessi sovraregionali (nazionali o internazionali) sfuggono alle competenze legislative della regione ed esigono una disciplina che soltanto lo Stato può porre in essere (incluse le attività culturali affidate alla competenza concorrente delle regioni).

Pertanto Baldassarre conclude che tutte le attività culturali sulle quali insiste un interesse nazionale o la cui disciplina non può essere adeguatamente effettuata dalle potestà regionali, rientrano nelle competenze statali, mentre tutte le attività culturali coinvolgenti interessi rilevanti per la regione considerata e disciplinabili in modo adeguato dalle potestà della medesima regione debbono essere considerate oggetto della competenza legislativa della regione interessata.

Tale conclusione riguarda anche lo spettacolo, rientrante nella materia "attività culturali" che l'articolo 117, comma 3 della Costituzione assegna alla competenza legislativa concorrente delle regioni. Ciò significa che le leggi statali in vigore conservano la loro validità provvisoria a livello nazionale, anche se debbono considerarsi cedevoli di fronte ad eventuali leggi regionali che intendano disciplinare le manifestazioni artistiche e gli spettacoli d'interesse regionale.

Per Baldassarre si può infine ipotizzare una ripartizione di competenze legislative secondo il seguente schema:

- *il legislatore statale ha competenza esclusiva sullo spettacolo d'interesse nazionale*
- *il legislatore statale è tenuto a stabilire, per lo spettacolo d'interesse regionale e locale, le leggi quadro dirette a fissare i principi fondamentali della materia*
- *il legislatore regionale determina, nei limiti della competenza concorrente, la disciplina normativa riguardante lo spettacolo d'interesse regionale e locale*
- *lo Stato esercita la piena competenza regolamentare sullo spettacolo nazionale (salva la possibilità di delega alle regioni)*
- *le regioni esercitano la potestà regolamentare riguardante gli oggetti attribuiti alla competenza concorrente.*

Tale attività andrà necessariamente improntata alla leale cooperazione fra i soggetti istituzionali, il che equivale a significare che alla determinazione degli indirizzi nazionali debbono concorrere tutti i soggetti titolari di competenze normative ed amministrative (Stato, regioni, enti locali) riconoscendo un preciso ruolo alla Conferenza Stato, regioni città, così come a livello di ministero, ed in relazione alla predisposizione dei disegni di legge e della politica nazionale in tema di spettacolo, devono essere stabilite procedure e prassi volte a permettere la più ampia partecipazione delle autonomie regionali e locali.

Analogo ragionamento varrà per la distribuzione delle risorse, con un fondo nazionale, la cui competenza esclusiva spetta allo Stato, per il sostegno dello spettacolo d'interesse nazionale e per la determinazione degli interventi finanziari a favore dei singoli comparti e dei singoli soggetti, da fissare in concorso tra Stato, regioni, province e comuni.

*** ** ***

CARAVITA

Il nuovo sistema delineato dall'articolo 117 pone sullo stesso piano il legislatore statale e regionale, assoggettati alla Costituzione ed ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, con una clausola residuale e preferenziale a favore della legge regionale.

La confusione e la problematicità delle materie affidate dall'articolo 117 alla potestà concorrente, secondo Caravita, impone di:

- *effettuare una ricognizione dei principi fondamentali delle materie di legislazione concorrente e dei limiti che la potestà legislativa regionale incontra (oltre i principi fondamentali, i vincoli derivanti dalla tutela della concorrenza, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali fissati dallo Stato, i vincoli statali richiesti da esigenze di unità giuridica o economica o di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica)*
- *definire le funzioni amministrative da dislocare in ragione della diversa attribuzione delle materie*
- *procedere ad una redistribuzione delle risorse finanziarie per consentire l'integrale finanziamento delle funzioni.*

La definizione delle materie di competenza esclusiva deve prendere le mosse dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 117, così da ricavare, attraverso il raffronto con il precedente testo dell'articolo 117, con il DPR 616/1977, con il D.lgs, 112 del 1998 e con gli altri decreti di attuazione della Legge n. 59/1997, l'elenco delle materie residuali affidate alla competenza regionale.

Prima della riforma del Titolo V, la competenza legislativa sullo spettacolo era statale, non rientrando in alcuna delle materie del precedente articolo 117; nell'ambito delle successive riforme amministrative, gli ambiti d'intervento regionale sono aumentati anche in assenza di riferimenti su tale materia.

Di particolare interesse è l'articolo 49 del DPR. 616//1977 che specifica come le regioni svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti la comunità regionale, con un rinvio, ad una legge statale di riforma, del riordino delle funzioni delle regioni e degli enti locali relative alle attività di prosa, musicali e cinematografiche (nessuna riforma è stata adottata in tal senso).

La Legge n. 59/1997, nel prevedere il trasferimento alle regioni ed enti locali delle funzioni e compiti amministrativi per la cura degli interessi e la promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché delle funzioni e dei compiti amministrativi localizzabili sul territorio, esclude dal trasferimento solo i compiti di rilievo nazionale per gli indirizzi, le funzioni ed i programmi nel settore dello spettacolo.

Il successivo D.lgs. 112/98, all'articolo 156, elenca i compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo (promozionale, indirizzo, programmazione e sostegno finanziario), trasferendo alle regioni tutte le restanti funzioni amministrative.

L'articolo 138 esclude dal trasferimento alle regioni le funzioni relative ai conservatori di musica, accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, accademia nazionale d'arte drammatica, accademia di danza, scuole e istituzioni culturali straniere in Italia (anche tale disposizione va rivista alla luce della potestà legislativa concorrente attribuita alle regioni sulla materia dell'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale).

Ulteriori fonti normative si rinvencono nella disciplina istitutiva del Ministero per i beni e le attività culturali. La Legge n. 203/95 trasferisce 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”*. Si tratta di funzioni di programmazione triennale delle politiche di settore, di attività connesse alla partecipazione dell'Italia alla elaborazione delle politiche comunitarie, di attività di indirizzo e di coordinamento, di sostegno, promozione e vigilanza delle attività di spettacolo e degli enti già sottoposti al controllo del soppresso ministero, affidate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Lo stesso provvedimento prevede norme programmatiche volte alla costituzione di un'autorità di governo competente per le attività culturali (il futuro Ministero), all'emanazione di leggi quadro per il cinema, il teatro, la musica, la danza e gli spettacoli viaggianti, ed al riordino degli organi consultivi e degli enti operanti nello settore.

Tra le funzioni successivamente attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali risaltano quelle in materia di promozione delle attività culturali in tutte le loro manifestazioni, con particolare riferimento alle attività teatrali, musicali, di danza, circhi e spettacolo viaggianti, alla fotografia, alle arti plastiche e figurative, al design industriale, di fatto assimilando lo spettacolo alle attività culturali.

Tali funzioni 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 tende nuovamente a distinguere le attività culturali dallo spettacolo; l'articolo 53 definisce infatti le aree funzionali attribuite al ministero, precisando 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)*.

Da ciò si evince, secondo Caravita, **una distinzione tra tutela dei beni culturali ed ambientali (articolo 117, comma 2, lett. s) Costituzione), promozione della attività culturali (articolo 117, comma 3), e spettacolo, che potrebbe offrire l'avallo normativo di quelle interpretazioni dottrinali che vogliono il settore inserito tra le materie di potestà legislativa regionale residuale.**

Anche le fonti normative di settore offrono importanti spunti di riflessione per l'inquadramento della materia alla luce del nuovo Titolo V.

L'attività lirica e musicale è considerata "*attività culturale di rilevante interesse generale poiché tesa a favorire la formazione musicale, culturale e sociale della collettività nazionale*"; vi è poi una particolare disciplina dei teatri musicali, distinti tra enti lirici e teatri di tradizione secondo l'importanza nazionale ovvero locale dell'attività svolta. La successiva trasformazione degli enti lirici in fondazione di diritto privato e la previsione di analoga trasformazione degli altri enti operanti nella musica, nel teatro e nella danza, soggetti alla normativa dettata dal Codice Civile, induce a ritenere che la loro disciplina debba rimanere allo Stato cui spetta la potestà legislativa esclusiva in materia di "giurisdizione e norme processuali e ordinamento civile" (la giurisprudenza costituzionale ha comunque riconosciuto che la legge regionale mantiene ampie possibilità di adeguamento alla disciplina civilistica qualora intervenga in settori di competenza regionale).

Per i circhi equestri e lo spettacolo viaggiante è posta in evidenza la sola *funzione sociale*, con una maggiore importanza della componente spettacolo rispetto a quella culturale.

Per il **cinema** si fa riferimento alla rilevanza culturale della materia, "*mezzo di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione sociale di cui lo Stato riconosce l'importanza economica*", con ambiti di tutela e promozione finalizzati sia a valorizzare l'aspetto culturale, sia a riconoscere ed incentivare l'aspetto industriale/economico. Se tutti gli interventi corrispondono a tale duplice finalità, è opportuno affidare alla competenza legislativa regionale l'autorizzazione all'apertura di nuove sale cinematografiche, quale atto attinente non solo alla materia spettacolo, ma anche al "*governo del territorio*". Per la trasformazione del Centro sperimentale di cinematografia in Fondazione "Scuola nazionale di cinema", valgono le considerazioni già richiamate per le fondazioni musicali.

Per Caravita, dunque, a deporre per l'inquadramento della materia tra quelle di legislazione concorrente, oltre il dato letterale, è il bagaglio normativo accumulato prima della riforma costituzionale, e se è vero che l'articolo 148, lett. a) del D.lgs. 112/98 afferisce ad una nozione di bene culturale che presuppone una realtà preesistente all'intervento del legislatore (patrimonio storico, artistico, monumentale, demo-etno-antropologico, archivistico e librario e di una testimonianza avente valore di civiltà), cui è demandato il compito di riconoscerlo, conservarlo e proteggerlo, è altrettanto vero che l'attività culturale presuppone una realtà non già preesistente e statica, ma da formare e quindi dinamica (attività culturale quale attività volta a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte), cui assimilare lo spettacolo.

Se tutto lo spettacolo ricade dunque nelle attività culturali, e come tale affidato alla potestà concorrente di Stato e regioni, il legislatore costituzionale non ha ritenuto di far riferimento alla distinzione delle attività culturali sulla base della dimensione dell'interesse, pur nella vigenza di norme legislative precedenti, e questo non perché sia scomparso l'interesse nazionale unitario, ma in quanto questo è chiamato ad operare in modo profondamente diverso e giammai strumento surrettizio di un nuovo criterio di riparto delle materie.

Negli elenchi dell'articolo 117 non esiste infatti un criterio di riparto legato all'interesse nazionale, ma si attribuiscono alla potestà legislativa concorrente materie specificatamente definite di rango nazionale (la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia elettrica, grandi reti di trasporto e navigazione, porti e aeroporti civili). Così, se la eventuale dimensione dell'interesse nazionale non è elemento indicatore della competenza legislativa statale, non è possibile introdurre siffatto criterio come criterio ulteriore ed implicito di sottrazione delle competenze alle regioni e di attribuzione allo Stato.

L'unitario interesse nazionale potrà sempre e comunque essere fatto valere:

- ex ante da parte dello Stato, con interventi tesi a definire 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 della concorrenza, disciplina unitaria dell'attività di impresa, la libera circolazione di beni e persone, l'istruzione artistica anche comprensiva della formazione ed istruzione professionale, la conservazione e diffusione del patrimonio filmico) o a individuare principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente
- ex ante, da parte delle regioni, attraverso meccanismi di coordinamento interregionale, anche sulla base di indicazioni provenienti dai principi della legge statale o in ragione di esigenze unitarie indicate dallo Stato o per dare attuazione in modo unitario alla normativa comunitaria
- ex post da parte dello Stato, attraverso l'intervento sostitutivo ogni volta che siano messi in pericolo l'unità giuridica ed economica del Paese.

*** ** ***

CARLI

Lo studio di Carli si sofferma in particolare su alcune disposizioni del riformato Titolo V della Costituzione.

Dell'articolo 114 sono state date letture radicalmente diverse: chi lo considera privo di qualsiasi significato giuridico in quanto equipara soggetti radicalmente diversi, come lo Stato e le città metropolitane, che nemmeno esistono; chi, pur riconoscendo la disomogeneità degli enti, segnala che lo Stato non è più un'entità sovrapposta alle altre, ma componente esso stesso della Repubblica.

In proposito, la dottrina si è ormai orientata a non riconoscere un'equiordinazione di tutti gli enti territoriali e di questi con lo Stato, in quanto il riconoscimento di una comune condizione di autonomia a regione ed enti locali non significa che tutte le istituzioni siano autonome nella stessa misura; tanto è vero che la Costituzione dà solo alle regioni potestà legislativa nelle materie non riservate allo Stato, il quale d'altra parte non è istituzione autonoma come le altre.

In tema di *potestà legislativa esclusiva e concorrente*, occorre rilevare che la perdita della competenza generale, non può impedire al legislatore statale la definizione delle sue materie di competenza esclusiva, da cui conseguono, residualmente, quelle di

competenza regionale (concorrente o residuale). Non si tratta di un potere smisurato, poiché non deve oltrepassare il limite della ragionevolezza, della non arbitrarietà dei significati attribuiti e della loro plausibilità rispetto all'enunciato testuale.

Collegato a tale considerazione è il quesito sulla sorte delle leggi quadro esistenti in materie prima concorrenti e ora residuali (assistenza, turismo, agricoltura, caccia): per il principio di continuità (riconfermato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 383 del 2002), tali leggi continuano a restare in vigore fino alla loro modifica o abrogazione. Le modifiche spettano, come regola generale, alle regioni, ma poiché le leggi cornice disciplinano spesso oggetti diversi, le modifiche regionali non possono riguardare oggetti che rientrano in materie di competenza statale.

Per Carli, la circostanza che lo spettacolo non è menzionato negli elenchi del secondo e terzo comma dell'articolo 117, non può indurre a concludere che tale materia sia di competenza regionale residuale. **Più convincente appare, infatti, la tesi che fa rientrare lo spettacolo fra le attività dirette alla promozione ed organizzazione delle attività culturali, e quindi nella potestà regionale concorrente.**

Riguardo la *potestà legislativa concorrente*, la legge n. 59/1997 e il decreto legislativo n. 112/1998 hanno, fra l'altro, conferito funzioni alle regioni e, sulle materie sottostanti, le regioni potevano legiferare nei limiti dei principi fondamentali se tali materie rientravano fra quelle previste nell'elenco dell'articolo 117 della Costituzione e con la sola potestà legislativa di attuazione, organizzazione e spesa nelle materie non comprese in tale elenco. Oggi tale distinzione sembra venuta meno perché le uniche competenze legislative previste dalla Costituzione sono la concorrente e la residuale, ed anche l'esistenza di funzioni delegate è dubbia perché in contrasto con il criterio dell'attribuzione delle funzioni amministrative secondo il livello di interesse.

Nel proseguire nella sua ricognizione, Carli evidenzia che le regole dell'ammissibilità dei principi desunti, in mancanza di leggi cornice, e dell'abrogazione della legge regionale in contrasto con nuovi principi statali sono state riconfermate dalla Corte con riferimento al nuovo Titolo V (sentenze nn. 282 e 376 del 2002), mentre sull'ammissibilità di leggi statali di dettaglio recessive, non si è ancora avuto un pronunciamento e parte della dottrina esclude tale eventualità perché, si afferma, lo Stato, avendo perso la potestà legislativa generale, non ha titolo per dettare norme fuori dell'ambito riconosciutogli dalla Costituzione, ovvero quello dei principi fondamentali. Al contrario, la Corte ha riconosciuto l'ammissibilità di regolamenti statali recessivi nelle materie regionali, senza che lo Stato abbia alcun titolo per entrare, con atto diverso dalle legge, nelle materie regionali, ed ha legittimato i dettagli recessivi per porre rimedio alle omissioni ed ai ritardi delle regioni nel dare attuazione ai nuovi principi fondamentali.

Riguardo ai *principi desunti*, due pareri del Consiglio di Stato del 2002, nel negare la legittimità di regolamenti statali nelle materie concorrenti, hanno ribadito la regola secondo la quale la mancata emanazione dei principi fondamentali statali blocca la potestà legislativa regionale. Non possono essere consentiti, infatti, fino all'emanazione dei principi fondamentali, interventi della normazione regionale qualora non si rinvenivano, nell'ordinamento, principi di rango legislativo statale, né espressi né desunti, per la mancanza di normativa statale in materia.

Pertanto, il blocco dell'attività normativa regionale sarebbe la conseguenza della inderogabilità del limite dei principi fondamentali, espressi o desunti che siano, segnalandosi che per la Corte costituzionale "*principi fondamentali non sono solo quelli che si desumono dal complesso normativa in una data materia, ma anche quelli fissati da una sola legge ed anche da un solo articolo, come tale o per il principio che esprime*".

Circa i *limiti della potestà legislativa regionale residuale*, il nuovo articolo 117, comma 1, non fa più riferimento ai principi generali dell'ordinamento ed alle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, venuti meno in forza dell'articolo 10 delle legge costituzionale n. 3/2001.

Per la *funzione di indirizzo e di coordinamento*, invece non può essere decisiva la sua mancata espressa previsione, perché la Corte costituzionale ne aveva individuato il fondamento nel principio di unitarietà della Repubblica, il quale richiederebbe che allo Stato centrale non possano essere negati i poteri necessari per la soddisfazione di esigenze unitarie non suscettibili di frazionamento territoriale (sentenza n. 18 del 1997).

Sulla *permanenza*, invece, *dell'interesse nazionale* come presupposto legittimante interventi legislativi statali fuori degli ambiti di competenza dello Stato, la dottrina si presenta divisa. In sintesi, nessuno nega l'esistenza, anche nelle materie di competenza regionale, di interessi nazionali ma, secondo alcuni, questi interessi legittimano leggi statali solo utilizzando le materie trasversali (ed il potere sostitutivo, per chi lo ritiene applicabile anche all'attività legislativa), oltre alle norme comunitarie che lo Stato concorre ad emanare; secondo altri, invece, l'interesse nazionale sarebbe un limite implicito per la legislazione regionale, che consentirebbe l'intervento dello Stato in qualsiasi materia.

Altro tema segnalato da Carli è quello riguardante *l'estensione della competenza residuale regionale alla materie non menzionate nel secondo e terzo comma dell'articolo 117*. La sola interpretazione letterale non basta, perché non si può ritenere, ad esempio, che la circolazione stradale, le poste e telecomunicazioni, i lavori pubblici, l'informazione e comunicazione, il demanio marittimo, la disciplina generale dell'azione amministrativa (procedimento amministrativo, vizi degli atti) in quanto non menzionate, siano di esclusiva competenza regionale. E' quindi

indispensabile effettuare un inventario delle funzioni pubbliche per accertare quale materia rimane di competenza legislativa esclusiva statale o concorrente, anche perché, come dimostrato, esistono “non materie” su cui coesistono funzioni statali, regionali e di enti locali.

Circa la *funzioni amministrative*, la nuova regola, una volta abbandonato il parallelismo delle funzioni, è quello della loro attribuzione, in via di principio, ai comuni con una intermediazione della legge statale o regionale a seconda delle materie di rispettiva competenza, applicando i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ma con due eccezioni:

- la sussidiarietà e l’adeguatezza possono portare a dover attribuire allo Stato funzioni in materie regionali per l’esigenza di assicurarne l’esercizio unitario, e questo non può farlo la legge regionale;
- le funzioni fondamentali di comuni e province che lo Stato deve determinare (articolo 117, comma 6, lett. p) possono riguardare anche le materie di competenza regionale.

Le funzioni amministrative statali previste dal decreto n. 112/1998 in materie trasferite alla competenza residuale delle regioni, frutto di un’intesa fra governo, regioni ed enti locali, non possono quindi essere cancellate, perché l’interesse nazionale nelle materie regionali non è un’invenzione della Corte costituzionale ed il principio di sussidiarietà ne è la versione aggiornata. Ma il principio di continuità, che consente la permanenza in vigore della normativa emanata da chi non è più competente, non consente, anche a tale soggetto, la sua modifica, nemmeno con norme recessive, in attesa delle modifiche introdotte dal nuovo soggetto previsto in Costituzione (rinvio presidenziale 5 novembre 2002 di una legge statale che dettava una disciplina di solo dettaglio in materia - prima del nuovo Titolo V, di esclusiva competenza statale e, ora - di competenza concorrente).

*** ** ***

LA CORTE COSTITUZIONALE

La prima precisazione della Corte costituzionale sulla potestà legislativa regionale nel nuovo articolo 117, si è avuta nel 2002 con la sentenza n. 282 in materia di sanità.

La Corte ricorda che *“la risposta al quesito se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve muovere – dopo la riforma del Titolo V parte II della Costituzione – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dall’indagine sull’esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale”*.

Riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la Corte accoglie la tesi secondo cui *“non si tratta di una materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alla quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”*.

Le affermazioni della Corte sono importanti anche a proposito delle modalità di esercizio della potestà legislativa concorrente. Infatti, *“la nuova formulazione dell’articolo 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell’articolo 117, comma 1, esprime l’intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore”*.

*** ** ***

La sentenza n. 274 del 2003, in tema di ammissione ope legis di personale a contratto nei ruoli delle amministrazioni locali e di conferimento di qualifiche superiori a personale in servizio presso l’amministrazione regionale, si offre all’attenzione della dottrina costituzionale per l’importante valore ermeneutico delle disposizioni costituzionali che concernono i valori unitari della Repubblica e la relativa garanzia.

La Corte parte dal dubbio se, nell'assetto conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato, impugnando in via principale una legge regionale, possa dedurre come parametro violato qualsiasi norma costituzionale, o debba fare riferimento solo a quelle norme concernenti il riparto delle competenze legislative.

La Corte fa notare che il nuovo articolo 127, comma 1, della Costituzione continua a prevedere l'impugnazione governativa della legge regionale che ecceda la competenza della regione; il comma 2 concerne invece l'impugnazione regionale della legge dello Stato (o di altra regione) che leda la sfera di competenza della regione ricorrente. Da tale differenza lessicale la Corte argomenta che deve intendersi conservata anche dopo la riforma del 2001 la diversità tra i due ricorsi.

Rispetto alle nuove disposizioni costituzionali, la Corte rileva come, *“nel nuovo assetto costituzionale, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'articolo 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso. E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto, lo Stato, avente il compito di assicurare il pieno soddisfacimento”*.

Continua la Corte rilevando che *“lo stesso articolo 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i comuni, le città metropolitane e le province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa”*.

La Corte individua dunque elementi per ritenere che, sparito il criterio gerarchico a vantaggio di quello della competenza nell'organizzazione delle relazioni tra enti locali, lo Stato continui a conservare poteri originali che, *in quanto esponenziali dei valori e dei caratteri propri dell'unità della Repubblica*, lo collocano in una posizione necessariamente privilegiata rispetto agli altri enti costitutivi della Repubblica.

La differenziazione delle autonomie locali rispetto allo Stato suggerisce di rilevare nella configurazione unitaria della Repubblica la base per riconoscerle una propria consistenza di istituto originale, nel quale ricondurre in modo armonico e sulla base dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione la vitalità delle autonomie locali, sulla scorta dei principi e delle istanze unitarie previste dalla Costituzione. In tal senso, e nel momento in cui la Corte sostiene che la *“ripetuta evocazione di una istanza unitaria che la Costituzione compie, postula che nel sistema esista un soggetto, lo Stato, avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento”*, la

Repubblica si potrebbe ritenere realizzata compiutamente solo se esiste un sistema di garanzie che consenta che l'azione delle autonomie si svolga senza contraddire la sua forma unitaria ed i valori ad essa riconducibili.

In particolare, la Costituzione ha riferito allo Stato il compito di assicurare il soddisfacimento di tali stanze unitarie, esercitando in concreto poteri ad esso assegnati in via esclusiva.

Alla luce di tali considerazioni, la dottrina tende a rilevare nel sistema costituzionale la presenza di due entità Stato, grazie all'individuazione di un duplice ordine di competenze qualificate dalla Costituzione in ordine agli organi ed ai poteri:

- lo Stato ente, titolare di competenze limitate anche alla luce delle competenze regionali e locali, e normalmente esercitate dai relativi organi e poteri in via legislativa, regolamentare o amministrativa
- lo Stato Repubblica, titolare di competenze esercitate dai relativi organi e poteri in rappresentazione dell'unità della Repubblica nei casi previsti dalla Costituzione (i poteri del Parlamento di revisione costituzionale e di attuazione della Costituzione, la Corte costituzionale, la magistratura nell'amministrazione della funzione giurisdizionale, il governo nell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, comma 5, e 120, comma 2 della Costituzione, e nella proposizione dei ricorsi di legittimità costituzionale in via principale ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, il Presidente della Repubblica nell'esercizio di tutte le proprie attribuzioni che consentono la rappresentazione dell'unità della Repubblica).

*** ** ***

In tema di *valutazione dell'interesse nazionale*, concetto dal contenuto elastico e relativo che acquista un significato concreto in relazione al caso da giudicare, la Corte costituzionale ha assunto l'orientamento (sentenze nn. 340 del 1983, 165 del 1986 e 49 del 1987) di procedere, di fronte all'eccezionale intervento statale nelle materie di competenza regionale effettuato in nome dell'interesse nazionale, a un *controllo di costituzionalità particolarmente penetrante teso a valutare che:*

- *il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso;*
- *la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali (c.d. infrazionabilità dell'interesse);*
- *l'interesse appaia così imperativo o stringente o esiga una soddisfazione così urgente da non poter essere adeguatamente perseguito dall'intervento normativo di singole regioni;*

- *l'intervento legislativo dello Stato risulti in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento.*

*** ** ***

Nell'ultimo periodo sono state depositate nove sentenze della Corte costituzionale, sui temi più vari e disparati, ancorché connessi con la riforma del Titolo V (tassazione, fondazioni bancarie, grandi opere e lavori pubblici, regime dell'incompatibilità ed ineleggibilità, elettrosmog, regioni a statuto speciale).

In attesa che la dottrina possa condurre una riflessione sull'impatto complessivo di un così corposo gruppo di sentenze sull'assetto istituzionale (cui altre ne potrebbero seguire prossimamente), si può forse tentare di individuare una chiave di lettura generale delle decisioni e dell'interpretazione che della nuova Costituzione offre la Corte.

Il primo elemento è che la Corte costituzionale, anche sulla scorta della commentata sentenza n. 274 del 2003, ha avuto di mira la tutela dell'unitarietà dell'ordinamento. Depongono in questo senso il richiamo a criteri e principi unificanti contenuto nella sentenza n. 307, quanto soprattutto le due sentenze in tema fiscale, in cui la Corte ha voluto dare un segnale molto forte: *tributi che sono "regionali" per destinazione di gettito, non sono "tributi propri" regionali e le regioni non possono su di essi intervenire*. Una soluzione diversa avrebbe significato lo scardinamento del sistema tributario italiano, in assenza di qualsiasi principio di coordinamento dettato dalla legislazione statale.

La Corte ha poi negato la riproduzione nel nuovo ordinamento della vecchia formula dell' "interesse nazionale", ma *ha ammesso che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possano condurre all'assorbimento verso l'alto di funzioni amministrative e della correlata potestà legislativa* (sentenza n. 303).

Infatti, per i lavori pubblici, materia non inclusa tra le competenze esclusive dello Stato né tra quelle oggetto di legislazione concorrente, la Corte ha affermato che essa non è inquadrabile nella competenza esclusiva residuale delle regioni, potendo di volta in volta essere attribuita alla competenza esclusiva dello Stato o alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni, ma mai alla competenza esclusiva di queste ultime.

La Corte ha argomentato che nell'interpretazione del nuovo assetto costituzionale occorre *"tutelare l'attività unificante dello Stato che non può limitarsi alle materie di competenza esclusiva o alla determinazione di principi in materie di potestà"*

concorrente". Viene così ad essere delimitato il principio di sussidiarietà in nome di un interesse pubblico nazionale prevalente per la riappropriazione di un ruolo legislativo unificante da parte dello Stato.

Nel contempo è stata ribadita:

- *la necessità dell'intesa tra Stato e regioni ogni qualvolta vengano assorbite dallo Stato, in modo proporzionale e ragionevole, funzioni non solo amministrative, ma anche legislative, in nome della sussidiarietà* (sentenza n. 303);
- *le ampie possibilità di intervento riconosciute alle regioni dalla materia "governo del territorio"* (sentenza n. 307), *materia che si rivela essere contenitore molto ampio* (sentenza n. 303).

La Corte ha infine dimostrato di essere lo strenuo difensore del "*pluralismo sociale*". Al di là delle implicazioni economiche ed istituzionali che derivano dalle sentenze nn. 300 e 301, depongono in tal senso sia l'importante principio secondo cui le fondazioni bancarie vanno ricomprese tra "*i soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali, non delle funzioni pubbliche*" (sentenza n. 300), sia alcune importanti affermazioni contenute nella sentenza n. 301 ed in particolare quella secondo cui "*la destinazione ed il concreto impiego dei rilevanti mezzi finanziari di pertinenza delle fondazioni devono restare affidati all'autodeterminazione delle stesse*" e l'altro secondo cui "*non può non apparire contraddittorio limitare l'ipotizzata presenza degli enti rappresentativi delle diverse realtà locali agli enti territoriali, senza ricomprendervi quelle diverse realtà locali, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive, per tradizione storica, connessa anche all'origine delle singole fondazioni, di interessi meritevoli di essere rappresentati nell'organo di indirizzo*".

*** ** ***

Una particolare attenzione richiede la sentenza n. 303 del 2003, con la quale la Corte costituzionale fornisce un nuovo originale, quanto necessario, contributo nel difficile processo di attuazione del Titolo V della Costituzione.

A partire dalla pronuncia n. 274 del 2003, la Corte ha intrapreso la strada di interpretare in modo ricostruttivo le nuove disposizioni del Titolo V, assumendo un ruolo attivo nel completamento di alcuni spazi vuoti ancora rilevabili tra le maglie della riforma e della legislazione di attuazione.

La Corte ha svolto un articolato ragionamento che si fonda su alcuni nodi argomentativi, che sinteticamente si riepilogano:

- allo Stato spetta il ruolo di garanzia delle istanze unitarie della Repubblica

- al fine di realizzare tale esigenza, la legge statale, ai sensi dell'articolo 118, comma 1, della Costituzione, in via sussidiaria può attrarre a livello centrale funzioni amministrative di spettanza degli enti locali nelle materie di competenza esclusiva o concorrente
- tale potere è precluso ai regolamenti ordinari ed ai regolamenti in materie delegificate
- la legge statale che attragga funzioni amministrative in sussidiarietà non appare cedevole se non è esplicitamente previsto, e l'esercizio di tali funzioni si fonda sulla preventiva intesa con gli enti spogliati delle funzioni sottratte
- la legge statale che attragga funzioni amministrative in sussidiarietà non lede competenze regionali ma deroga al riparto di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione, determinando *“una temporanea compressione della competenza legislativa regionale, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività”*
- *l'assunzione in sussidiarietà di funzioni amministrative è pertanto funzione diversa dall'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione*
- *l'elaborazione di un principio dinamico della sussidiarietà consente di ritenere superato il vincolo dell'interesse nazionale, di cui la Corte nega la consistenza quale limite di legittimità o di merito delle competenze regionali.*

In aggiunta, si segnalano le seguenti ulteriori questioni affrontate nella sentenza in esame e che sono genericamente riferibili alla materia del Titolo V:

- *in Costituzione, il riparto delle competenze non si fonda solo sulle materie, ma anche sui valori costituzionalmente protetti e ambiti di legislazione, casi quest'ultimi in cui le competenze dello Stato e delle regioni si intrecciano, potendo giustificare l'attrazione allo Stato di talune funzioni amministrative al fine di assicurarne l'effettività*
- *la Corte affronta la questione dei limiti nella formulazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione, che possono anche risultare da un complesso di disposizioni che si qualifichi come disciplina di principi in quanto non rechi previsioni di dettaglio, e precisa che in caso di predisposizione di un testo unico statale della legislazione vigente in una determinata materia o in un certo ambito di legislazione occorre raccogliere non solo le disposizioni legislative nelle materie o negli ambiti di competenza esclusiva dello Stato ma anche disposizioni recanti principi fondamentali nelle materie o ambiti di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione*
- *la sopravvenienza di principi fondamentali definiti ai fini di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione, determina l'abrogazione delle norme regionali incompatibili.*

*** ** ***

CAPITOLO III

Ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalle proposte di legge in materia di spettacolo

PROPOSTE DI LEGGE PRESENTATE NELLA XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

- n. 710 - Divieto di impiego di animali nei circhi e negli spettacoli viaggianti e disposizioni per la promozione dello spettacolo circense
(Rocchi - Gruppo Misto)
- n. 756 - Norme per la tutela e la promozione della musica leggera
(Napoli, Rositani - AN)
- n. 757 - Norme per lo sviluppo del teatro di prosa
(Napoli - AN)
- n. 1184 - Disciplina delle attività musicali
(Grignaffini - DS)
- n. 1213 - Norme per la tutela e la promozione della musica leggera italiana
(Volontè - UDC)
- n. 1879 - Incentivi economici e fiscali in favore del cinema italiano
(Landi di Chiavenna - AN)
- n. 2129 - Disciplina dello spettacolo e delle attività musicali
(Rositani - AN)
- n. 2537 - Disciplina generale dello spettacolo dal vivo
(Chiaromonte ed altri - DS)
- n. 2956 - Nuova disciplina della cinematografia
(Rositani - AN / Carlucci - FI)
- n. 2964 - Disciplina di indirizzo delle attività di spettacolo
(Carlucci ed altri - FI)
- n. 3218 - Disciplina dello spettacolo dal vivo
(De Simone, Bertinotti - PRC)
- n. 4050- Legge quadro per la disciplina dello spettacolo dal vivo
(Pistone - Comunisti Italiani)

- n. 4128 - Disciplina dello spettacolo dal vivo
(Rositani ed altri - AN)
- n. 4153 - Disciplina dello spettacolo dal vivo
(Carlucci ed altri - FI)
- n. 4313 - Legge quadro per la disciplina dello spettacolo dal vivo
(Colasio ed altri - Margherita)

SENATO DELLA REPUBBLICA

- n. 172 - Disciplina degli interventi pubblici per la promozione, il sostegno e la valorizzazione delle attività musicali
(Cortiana - Verdi)
- n. 615 - Norme per la promozione dell'attività espressiva degli artisti di strada
(Ripamonti - Verdi)
- n. 947 - Legge quadro sullo spettacolo
(Barelli - FI)
- n. 1026- Nuova disciplina per le attività circensi. Delega al Governo per la determinazione dei principi fondamentali in materia
(Togni- Rifondazione Comunista)
- n. 1433 - Disciplina generale dello spettacolo dal vivo
(Pagano - DS)
- n. 1467 - Norme per la promozione delle attività circensi e divieto di impiego degli animali nei circhi e negli spettacoli viaggianti
(Acciarini - DS / Cortiana - Verdi)
- n. 1655 - Riordino delle attività di danza
(Bevilacqua - AN)
- n. 1699 - Nuove disposizioni per la promozione del cinema italiano
(Franco, Acciarini - DS)

SCHEMA TECNICA

PROPOSTE DI LEGGE PER LA CINEMATOGRAFIA

La proposta **Rositani, Carlucci** riconosce il cinema quale settore industriale atipico di prioritario interesse nazionale, fondamentale per lo sviluppo socio-economico del Paese, di cui la Repubblica promuove l'attività secondo i principi di salvaguardia degli interessi minimi ed essenziali della collettività, di sussidiarietà, prossimità ed efficacia, al fine di assicurare una pluralità di referenti e un adeguato servizio di utilità sociale.

In particolare, la Repubblica:

- sostiene l'ideazione, la scrittura, la preparazione, la progettazione, la produzione e la post produzione, la distribuzione, la programmazione;
- promuove accordi di coproduzione e codistribuzione, iniziative finalizzate all'intensificazione dei rapporti artistici e industriali all'interno dell'Unione Europea e con l'estero;
- promuove la collaborazione tra soggetti pubblici e privati per lo sviluppo culturale e industriale;
- promuove l'educazione e la formazione professionale attraverso intese tra i ministeri competenti, il coordinamento delle regioni e gli enti locali, le istituzioni nazionali di formazione ad alta specializzazione ed il servizio pubblico radiotelevisivo;
- assicura un'equilibrata diffusione dell'offerta alla collettività rimuovendo ogni ostacolo in tal senso, anche attraverso strumenti di perequazione che privilegino regioni ed aree svantaggiate;
- inserisce nei piani dell'offerta didattica della scuola, lo studio dell'arte cinematografica in tutti i suoi aspetti;
- interviene con finanziamenti per potenziare le strutture didattiche e le tecnologie necessarie, l'offerta formativa e di specializzazione professionale della Scuola nazionale di cinema;
- favorisce la nascita di scuole private di specializzazione, con il diretto coinvolgimento di regioni, province e comuni;
- favorisce e sostiene, nella prospettiva di una cultura cinematografica europea, lo sviluppo di processi di coproduzione e di circolazione, l'istituzione di un'agenzia per la promozione del cinema europeo, la creazione di un circuito internazionale di sale cinematografiche, di una cineteca europea e di un network di scuole europee di cinematografia.

Si propone l'istituzione dell'*Istituto per lo sviluppo del cinema spa* a totale partecipazione pubblica, all'interno del quale confluisce il personale della Direzione generale del cinema del MBAC. Il capitale iniziale è finanziato dallo Stato attraverso il 90% della quota cinema del Fus (ripristinata al 25%), mentre le regioni, le province ed i comuni possono acquisire partecipazioni attraverso i rispettivi organismi di coordinamento (per ognuno una quota non superiore ad un quarto del totale).

L'istituto, ente strumentale per il perseguimento delle finalità della legge (con particolare riferimento allo sviluppo di un tessuto produttivo policentrico e diffuso che attragga nuove risorse verso il settore e stimoli sinergie con le economie locali anche ai fini delle attività del turismo culturale) ha il compito di gestire le risorse pubbliche assegnate al cinema (statali e locali), fungendo da centro di coordinamento dei fondi provenienti dall'Unione Europea, dalla Banca Europea e da privati.

L'istituto sostiene e promuove le attività cinematografiche della Repubblica in tema di:

- ripartizione, allocazione ed accredito delle risorse;
- poteri e funzioni regolamentari nei limiti fissati dalla Costituzione,
- esercizio del diritto di azionista rispetto a Cinecittà Holding e società controllate;
- svolgimento delle funzioni attribuite alla commissione consultiva per il cinema e per il credito cinematografico, definendo i criteri standardizzati e selettivi ed operando verifiche contabili;
- tenuta dei pubblici registri dei film di lungometraggio;
- verifica del rispetto delle quote di investimento obbligatorio da parte delle emittenti televisive;
- individuazione dei criteri di massima efficienza, efficacia e trasparenza.

Tra gli organi dell'istituto, è previsto un comitato di gestione di durata biennale composto da:

- il Ministro per i beni e le attività culturali, o sottosegretario o dirigente ministeriale delegato, in qualità di presidente;
- due membri designati dalla Camera dei Deputati e due dal Senato della Repubblica;
- un membro designato dalla Conferenza permanente Stato-regioni e province autonome;
- un membro designato dall'Upi;
- un membro designato dall'Anci;
- tre membri scelti dal Ministro per i beni e le attività culturali;
- tre membri scelti dalla Conferenza unificata;
- un membro designato dal Ministro per le attività produttive;
- il direttore generale per il cinema del Ministero per i beni e le attività culturali (senza diritto di voto).

Le altre norme del provvedimento sono riferite alle agevolazioni fiscali per il settore, al sostegno economico pubblico in favore della cinematografia, all'apertura delle sale cinematografiche (competenza riservata alle regioni ed ai comuni con criteri di massima prefissati), alle tecnologie innovative ed ai rapporti con la televisione, alla pirateria audiovisiva.

E' infine previsto che:

- il Ministro per i beni e le attività culturali adotta il regolamento di attuazione della legge sentito il parere dell'istituto ed il parere vincolante delle competenti commissioni parlamentari e della Conferenza unificata
- il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi, un decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni vigenti in materia di cinematografia, prevedendo il loro adeguamento alla reale situazione del settore, la loro semplificazione al fine di incentivare lo sviluppo e la diffusione all'estero, ed il loro coordinamento, prevedendo la modifica o l'abrogazione in caso di norme non compatibili.

La proposta **Landi di Chiavenna** presuppone l'impegno di equiparare la cinematografia italiana a quella dei Paesi dell'Unione europea che sempre più introducono misure di incentivazione volte allo sviluppo industriale.

Si prevede:

- un sistema di agevolazioni per le persone fisiche e giuridiche fiscalmente residenti in Italia per il reinvestimento dei loro utili nel settore cinematografico (tax shelter), diversificato secondo l'appartenenza al mondo della produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico o ad altri settori diversi da quello dello spettacolo
- l'istituzione della quota di diffusione, intesa a garantire l'effettiva presenza nelle sale delle pellicole prodotte, tramite l'acquisizione di giorni di programmazione (a carattere impositivo); tale disposizione trova applicazione anche ai film sostenuti dal finanziamento statale
- forme di applicazione delle disposizioni contenute nella proposta di legge anche a film coprodotti insieme a Paesi dell'Unione europea.

La proposta **Franco, Acciarini** tende a sostenere la crescita dell'industria cinematografica italiana, anche attraverso nuovi strumenti legati all'incentivazione fiscale per l'afflusso di risorse private.

Si prevede l'introduzione del tax shelter, con esclusione dalla tassazione dell'intero volume degli investimenti, in eccedenza rispetto alla media degli investimenti realizzati nei cinque anni precedenti, destinati a nuove produzioni cinematografiche

nazionali ed alla loro distribuzione, così come è escluso dalla tassazione il volume degli incassi realizzati dagli esercenti attraverso la programmazione di film nazionali o europei qualora rappresentino almeno il 25% della programmazione annuale della sala.

Il sostegno pubblico alla produzione del cinema italiano è teso a promuovere opere con specifica finalità artistica e culturale (in particolare opere prime e seconde di giovani autori), con finanziamenti a tasso agevolato fino al 90% dei costi ammissibili e documentati in base a criteri preferenziali, o per progetti che siano già coperti da garanzie bancarie e da contratti di distribuzione; resta inoltre confermato il fondo di garanzia in favore degli investimenti delle imprese cinematografiche nazionali nella produzione, distribuzione ed esportazione dei film. La garanzia assiste, infatti, i mutui contratti in misura pari al 90% per le opere prime e seconde, mentre resta ferma la normativa vigente del fondo di garanzia per i film dichiarati di interesse culturale nazionale.

Si prevede inoltre, operando su meccanismi vigenti, che le emittenti televisive (indipendentemente dalle modalità di trasmissione) destinino una quota di almeno il 10% degli introiti pubblicitari al reinvestimento (produzione ed acquisto) in film europei (per la Rai l'obbligo è calcolato su una quota non inferiore al 20% del canone). Le emittenti televisive riservano almeno il 50% di tale quota all'acquisto di film realizzati da produttori indipendenti di Paesi dell'Unione europea, estranei alle emittenti e diversi da società loro controllate o collegate. La pubblicità televisiva di film italiani ed europei non incide sul computo dei tetti di affollamento pubblicitario previsti dalle leggi vigenti.

Particolare attenzione è altresì riservata al tema della circolazione del prodotto cinematografico, con limiti massimi alla disponibilità, da parte di un solo imprenditore, di sale cinematografiche, limiti che gradualmente diminuiscono qualora alla disponibilità di sale si cumuli anche l'attività di produzione o distribuzione.

Si stabilisce infine che la proiezione in pubblico e l'esportazione di film nazionali sono libere e che regole volte ad individuare eventuali restrizioni alla visione per la tutela dei minori sono stabilite con accordi tra le associazioni delle categorie interessate alla produzione, distribuzione ed esercizio e le associazioni dei genitori, dei consumatori o di protezione degli animali.

*** ** ***

PROPOSTE DI LEGGE SULLO SPETTACOLO DAL VIVO

Al fine di operare una sintesi delle diverse proposte riferite al cd. sistema dello spettacolo dal vivo (musica, danza, teatro, circo e spettacolo viaggiante, artisti di strada e spettacolo popolare), si ritiene opportuno procedere ad un'analisi comparata degli articolati suddivisa nelle seguenti aree tematiche:

- *indirizzi generali*
- *inquadramento costituzionale dello spettacolo*
- *definizione dei compiti di Stato, regioni ed enti locali*
- *organismi di definizione delle politiche di sostegno e gestione degli interventi*
- *norme finanziarie ed interventi fiscali*
- *disposizioni attuative*

INDIRIZZI GENERALI

Attuando principi di garanzia dei diritti e dell'interesse del cittadino e della tutela delle libertà artistiche ed espressive degli operatori, la proposta **Chiaromonte** consider lo spettacolo dal vivo parte fondamentale del patrimonio culturale artistico ed elemento di coesione nazionale, di cui va promossa la presenza nelle aree del Paese che ne risultano prive e in quelle disagiate.

La proposta **De Simone, Bertinotti** promuove lo sviluppo e la fruizione dello spettacolo dal vivo e, tutelando la libertà espressiva degli artisti e agendo a garanzia dei diritti sociali fondamentali, assicura pari opportunità di fruizione.

La proposta **Pistone** promuove lo sviluppo della produzione, della distribuzione, della ricerca dello spettacolo dal vivo, assicurando le pari opportunità di accesso alla sua fruizione. Lo Stato, le regioni, le province ed i comuni, sulla base degli indirizzi generali di intervento espressi dalle competenti commissioni parlamentari, concorrono allo sviluppo della produzione, della diffusione e della conoscenza dello spettacolo dal vivo attraverso la politica delle risorse e la programmazione nazionale degli interventi pubblici.

La proposta **Rositani**, presentata il 1° luglio 2003, prevede che l'intervento della Repubblica è teso a sostenere e promuovere lo spettacolo dal vivo quale elemento fondamentale del patrimonio artistico e culturale e dell'identità nazionale.

La proposta **Carlucci**, presentata il 9 luglio 2003, precisa gli indirizzi generali per la salvaguardia degli interessi minimi ed essenziali della collettività, attuando i principi di sussidiarietà, di prossimità ed efficacia, per assicurare una pluralità di referenti e per diffondere lo spettacolo dal vivo quale valore sociale e formativo dell'individuo.

La proposta **Colasio**, prevede il riconoscimento dello spettacolo dal vivo quale componente fondamentale del patrimonio artistico del Paese, tutelandone la libera espressione, e strumento di affermazione dell'articolata identità culturale italiana. I comuni, le province, le regioni e lo Stato assicurano il sostegno e la diffusione dello spettacolo dal vivo in Italia e all'estero, valorizzano la tradizione nazionale e locale, stimolano l'innovazione artistica ed imprenditoriale e garantiscono pari opportunità di accesso alla sua fruizione.

*** ** ***

INQUADRAMENTO COSTITUZIONALE DELLO SPETTACOLO

La proposta **Chiaromonte** riconosce lo spettacolo dal vivo quale attività culturale ai sensi dell'articolo 148 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Nel rispetto della libertà dell'arte, riconosciuta dall'art. 33 della Costituzione, la Repubblica agisce per realizzare le condizioni necessarie alla pari opportunità di fruizione nonché di accesso alle professioni, e per la diffusione della cultura nazionale in ambito europeo ed extra europeo.

La proposta **De Simone, Bertinotti** riconosce lo spettacolo dal vivo quale bene culturale promosso dalla Repubblica, ai sensi degli artt. 3, 9 e 33 della Costituzione, ed attua le necessarie azioni a garanzia dei diritti sociali fondamentali.

La proposta **Pistone** individua lo spettacolo dal vivo come articolazione della promozione delle attività culturali, ai sensi dell'articolo 148 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e, in quanto tale, oggetto di legislazione concorrente (art. 117, comma 3 della Costituzione). Lo spettacolo dal vivo è riconosciuto come libera espressione del pensiero artistico e parte fondamentale del patrimonio culturale ed artistico della nazione, strumento di diffusione della conoscenza delle arti italiane e dell'integrazione multietnica delle diverse culture presenti sul territorio nazionale.

La proposta *Rositani* prevede che la Repubblica, nel rispetto della libertà dell'arte riconosciuta dall'articolo 33 della Costituzione, garantisce il pluralismo e le libertà creative ed espressive ed agisce per attuare le condizioni di pari opportunità di fruizione dello spettacolo dal vivo anche attraverso strumenti di perequazione a favore di regioni ed aree svantaggiate.

La proposta *Carlucci* riconosce lo spettacolo dal vivo quale libera espressione del pensiero artistico e strumento per l'affermazione dell'identità nazionale, impegnandosi la Repubblica nell'educazione, formazione professionale, tutela del lavoro, promozione e diffusione delle diverse forme artistiche, attraverso intese, accordi e convenzioni tra ministeri, regioni, università ed il servizio pubblico radiotelevisivo.

La proposta *Colasio*, in attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, definisce le modalità dell'intervento pubblico ed i livelli essenziali dell'interesse della collettività, secondo criteri di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, prossimità ed efficacia, con forme di intesa e coordinamento per assicurare un adeguato servizio di utilità sociale e per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione alla vita culturale del Paese.

Una particolare attenzione è riservata alla tutela del patrimonio regionale, alla educazione, alla formazione professionale, alla tutela del lavoro, alla divulgazione dello spettacolo dal vivo quale valore sociale e formativo della collettività.

*** ** ***

DEFINIZIONE DEI COMPITI ISTITUZIONALI

ATTRIBUZIONI DELLA REPUBBLICA / STATO

La proposta *Chiaromonte* prevede che lo Stato, per il tramite del Ministero per i beni e le attività culturali, definisce, d'intesa con la Conferenza unificata, gli indirizzi generali per il sostegno dello spettacolo dal vivo e per la definizione del sistema delle

residenze multidisciplinari, precisando che la programmazione degli interventi pubblici ha carattere nazionale.

Spetta al Ministero:

- promuovere la conoscenza dei vari settori dello spettacolo dal vivo nelle scuole e nelle università
- promuovere la diffusione dello spettacolo dal vivo nazionale in Europa e all'estero anche mediante iniziative di scambi, ospitalità e coproduzioni
- promuovere lo spettacolo dal vivo come strumento di formazione e di crescita civile e sociale
- definire i criteri didattici della formazione qualificata e promuovere, d'intesa con la Conferenza unificata, corsi e concorsi di alta qualificazione professionale
- promuovere la realizzazione di infrastrutture di diverse dimensioni e con caratteristiche tecniche e strutturali idonee alle diverse rappresentazioni
- fissare gli indirizzi generali degli interventi pubblici e distribuire le quote del Fus destinate ai diversi settori dello spettacolo dal vivo con determinazione della quota da riservare a propri interventi diretti
- effettuare il trasferimento delle risorse Fus alle regioni.

Sono oggetto dell'intervento diretto del Ministero per i beni e le attività culturali:

- l'incentivazione e il sostegno alla produzione e distribuzione dello spettacolo dal vivo e l'attività dei circuiti per la distribuzione delle attività itineranti
- la promozione ed il sostegno dei festival e delle rassegne nazionali ed internazionali, dei corsi e dei concorsi dello spettacolo dal vivo
- l'attività di scambio e coproduzione con l'estero
- la diffusione dello spettacolo dal vivo nelle aree meno servite
- gli interventi straordinari necessari a garantire l'equilibrio dell'offerta culturale e della distribuzione sul territorio nazionale
- la creazione di un archivio nazionale in video.

La proposta *De Simone, Bertinotti* prevede che il Governo, le regioni, le province ed i comuni, anche in forma associata, concorrono allo sviluppo della produzione, distribuzione, ricerca, fruizione dello spettacolo dal vivo attraverso una politica delle risorse ed una programmazione nazionale degli interventi pubblici finalizzate a:

- valorizzare i linguaggi artistici e le forme di ricerca e sperimentazione attraverso il sostegno di progetti di produzione e distribuzione
- sostenere progetti di autoproduzione consortile
- promuovere giovani autori e artisti
- incentivare il recupero di spazi ad uso pubblico
- garantire l'educazione e la formazione ai linguaggi artistici
- sostenere le attività destinate ai giovani ed ai bambini

- promuovere interventi di welfare per la cultura con creazione di condizioni di diritto di accesso egualitario ed universale.

Il Ministero per i beni e le attività culturali, acquisito il parere della Conferenza unificata, opera il riparto del Fus tra quota statale, per i progetti di rilevanza nazionale, e quote regionali destinate ai programmi regionali, istituendo, in concorso con le regioni, un servizio di monitoraggio.

Secondo la proposta *Pistone*, la Repubblica assume le seguenti funzioni:

- sostiene ed incentiva le iniziative di spettacolo dal vivo di qualità
- assicura la conservazione del patrimonio storico dello spettacolo dal vivo
- sostiene le iniziative di formazione qualificata e di promozione allo studio
- promuove e sostiene festival e rassegne regionali, nazionali ed internazionali
- promuove accordi per la diffusione della produzione italiana all'estero e della presenza del prodotto di Paesi membri dell'Unione europea anche attraverso forme di coproduzione
- sottoscrive accordi con le emittenti televisive per destinare adeguati spazi di programmazione e di informazione sullo spettacolo dal vivo
- assicura spazi adeguati per le diverse attività dello spettacolo dal vivo sull'intero territorio nazionale
- garantisce condizioni tariffarie ridotte o gratuite per l'accesso delle categorie a basso reddito e degli studenti alle rappresentazioni.

La proposta *Rositani* attribuisce alla Repubblica i seguenti compiti:

- assicurare lo sviluppo armonico ed equilibrato sul territorio nazionale dello spettacolo dal vivo, con diffusione anche a livello europeo ed internazionale;
- promuovere la collaborazione tra soggetti pubblici e privati a livello internazionale, nazionale, regionale e locale
- promuovere il sostegno agli autori, agli artisti interpreti e a tutti gli operatori
- favorire l'inserimento delle discipline dello spettacolo tra le materie di insegnamento scolastico
- sostenere la formazione di giovani talenti, la promozione delle attività creative ed espressive, l'avviamento al lavoro, la produzione, la distribuzione, la sperimentazione, i festival e le rassegne nazionali ed internazionali
- sottoscrivere protocolli d'intesa con l'emittenza radiotelevisiva, pubblica e privata, per destinare adeguati spazi di programmazione alle produzioni italiane ed europee e per riservare spazi di informazione specializzata sulle programmazioni dello spettacolo dal vivo.

Sono introdotte le fattispecie dei *soggetti che svolgono anche attività di interesse nazionale* (Eti, Inda, Accademia nazionale d'arte drammatica, Accademia nazionale di danza, fondazioni lirico sinfoniche, teatri stabili pubblici e privati trasformati in fondazione, attività circensi e di spettacolo popolare) e dei *soggetti che, pur privi di tale riconoscimento, svolgono progetti ed attività di interesse nazionale* (teatri di tradizione, compagnie teatrali e di danza con attività in almeno tre regioni, associazioni concertistiche e festival riconosciuti come attività di interesse nazionale), la cui competenza è riservata allo Stato con verifica triennale.

Lo Stato partecipa al finanziamento delle attività delle regioni finalizzate a:

- costruire, adeguare e restaurare strutture multifunzionali, anche all'aperto, specie nelle località a vocazione turistica
- creare circuiti dello spettacolo dal vivo regionali e interregionali
- distribuire sul territorio le attività dello spettacolo dal vivo
- creare orchestre sinfoniche stabili
- attuare l'avviamento professionale
- sostenere l'attività circense in Italia e all'estero
- realizzare progetti di educazione e formazione dello spettatore
- realizzare progetti di catalogazione e conservazione del patrimonio
- istituire osservatori per la raccolta di dati statistici e per attività di monitoraggio
- erogare contributi alle scuole per l'acquisto di strumenti e di materiale di didattica musicale, teatrale e coreutica
- sostenere le iniziative di particolare rilievo che valorizzano il prodotto italiano
- sostenere le bande musicali.

Secondo la proposta *Carlucci*, lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata, predispone un programma per la presenza omogenea e diffusa dello spettacolo dal vivo su tutto il territorio, individuando strumenti di cooperazione e di solidarietà istituzionale al fine di favorire l'affermazione dell'identità culturale nazionale e regionale.

Nell'ambito della legislazione concorrente, spetta allo Stato:

- definire gli indirizzi generali per il sostegno dello spettacolo dal vivo secondo principi idonei a valorizzare la qualità, la progettualità e la partecipazione alla politica comunitaria
- promuovere la programmazione, unitamente alle regioni e agli enti locali, della presenza delle attività sul territorio, perseguendo obiettivi di omogeneità della diffusione e della fruizione, favorendo l'insediamento in località sprovviste e l'equilibrata circolazione sul territorio nazionale
- promuovere scambi con l'estero

- assicurare la conservazione del patrimonio storico ed artistico, incentivare il repertorio classico del teatro greco-romano, promuovere le opere prime, la ricerca, l'interdisciplinarietà e la multimedialità di rilevanza nazionale
- operare, previa intesa con la Conferenza unificata, il riparto del Fus tra quote di riserva statale e regionale secondo criteri previamente fissati dalla Conferenza medesima e verificati triennialmente
- sostenere, direttamente o in concorso con le regioni, le iniziative ritenute, d'intesa con la Conferenza unificata, di rilevanza nazionale
- definire gli indirizzi per la presenza dello spettacolo dal vivo nelle scuole e nelle università
- promuovere la costituzione di una videoteca per conservare la memoria visiva
- verificare l'efficacia dell'intervento pubblico rispetto ai risultati conseguiti
- dotare le aree meno servite di spazi multimediali e promuovere l'adeguamento tecnologico delle strutture
- accrescere l'efficacia dell'azione delle amministrazioni pubbliche con la semplificazione delle procedure e la loro operatività integrata
- surrogare le inadempienze ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

La proposta *Colasio* non prevede i compiti dello Stato, bensì quelli della Conferenza unificata con la predisposizione di un programma per la presenza omogenea e diffusa dello spettacolo dal vivo su tutto il territorio, individuando strumenti di cooperazione e solidarietà istituzionale al fine di favorire l'affermazione dell'identità culturale nazionale, regionale e delle minoranze linguistiche.

Spetta alla Conferenza unificata:

- definire gli indirizzi generali per il sostegno dello spettacolo dal vivo e per la valorizzazione della qualità, progettualità ed imprenditorialità
- promuovere la programmazione omogenea della presenza delle attività sul territorio, favorendo l'insediamento in aree meno servite
- promuovere la presenza della produzione nazionale e regionale all'estero
- operare il riparto del Fus tra i vari settori dello spettacolo dal vivo e tra quote di competenza statale e regionale, con criteri fissati e verificati triennialmente
- sostenere, in concorso con le regioni, le iniziative ritenute di rilevanza nazionale
- promuovere la creazione di un archivio nazionale
- verificare l'efficacia dell'intervento pubblico attraverso attività di monitoraggio ed osservatorio.

I compiti della Conferenza unificata sono assolti, in via amministrativa, dal Ministero per i beni e le attività culturali.

ATTRIBUZIONI DELLE REGIONI

La proposta *Chiaromonte* prevede che le regioni definiscono un programma regionale degli interventi a favore della presenza, promozione e valorizzazione dello spettacolo dal vivo, tenendo presenti gli interventi effettuati nel proprio ambito territoriale dagli enti locali, dalle altre regioni e dallo Stato.

Spetta alle regioni:

- elaborare il piano di programmazione regionale tenuto conto degli esiti dell'attività e dei soggetti presenti sul territorio
- concorrere alla definizione dei programmi a livello nazionale
- promuovere la formazione degli operatori dello spettacolo dal vivo
- promuovere la distribuzione e l'esercizio dello spettacolo dal vivo sul proprio territorio attraverso i circuiti, i teatri municipali e le residenze multidisciplinari
- promuovere le tradizioni locali e la ricerca, la sperimentazione e le produzioni di giovani autori ed artisti
- partecipare alle forme stabili dello spettacolo dal vivo
- concorrere alla realizzazione di infrastrutture per la fruizione dello spettacolo dal vivo e definire, in concorso con comuni e province, il piano regionale di recupero, restauro, ristrutturazione, adeguamento tecnologico degli spazi
- svolgere vigilanza e monitoraggio sul perseguimento degli obiettivi e sul corretto utilizzo delle risorse
- stipulare protocolli d'intesa con le emittenti radiotelevisive locali per spazi di informazione specializzati
- predisporre progetti europei per la valorizzazione dello spettacolo dal vivo

La proposta *De Simone, Bertinotti* prevede che le regioni:

- concorrono, nell'ambito della Conferenza unificata, allo sviluppo della produzione, distribuzione, ricerca e fruizione dello spettacolo dal vivo attraverso la programmazione degli interventi pubblici
- attivano un ufficio per il diritto all'accesso ai finanziamenti
- definiscono, in concorso con le province ed i comuni, un programma regionale triennale, con particolare attenzione alle realtà artistiche giovanili ed alla attività di ricerca e sperimentazione
- costituiscono nei propri bilanci un fondo per lo spettacolo dal vivo (quota del Fus e risorse proprie pari al 50% del fabbisogno finanziario derivante dalla programmazione regionale degli interventi)
- svolgono, in concorso con il Ministero per i beni e le attività culturali, attività di monitoraggio sul perseguimento degli obiettivi e dei risultati.

La proposta *Pistone*, in conformità agli indirizzi generali per il sostegno dello spettacolo dal vivo, prevede per le regioni le seguenti funzioni:

- l'elaborazione del programma regionale degli interventi a carattere triennale (dopo aver acquisito ed istruito le domande di ammissione ai contributi Fus ed in concorso con province e comuni), favorendo l'equilibrata presenza delle attività sul territorio regionale, la promozione delle tradizioni locali, la ricerca, la sperimentazione, le produzioni di giovani autori ed artisti, il recupero di spazi e strutture
- la formulazione delle proposte allo Stato per gli interventi nelle aree meno servite
- la fruizione dello spettacolo dal vivo da parte delle categorie a basso reddito
- la formazione delle diverse professionalità
- l'istituzione di un fondo per lo spettacolo dal vivo alimentato dalla quota del Fus e da proprie risorse pari al 50% del fabbisogno finanziario derivante dalla programmazione regionale degli interventi
- partecipare alle forme stabili dello spettacolo dal vivo
- stipulare protocolli d'intesa con le emittenti radiotelevisive locali per spazi di informazione specializzati
- predisporre progetti da presentare all'Unione europea.

La proposta *Rositani* prevede che tra le competenze regionali rientrano le istituzioni concertistico orchestrali, i circuiti di distribuzione dello spettacolo dal vivo, a meno che non acquisiscano il riconoscimento di interesse nazionale dei progetti di attività, e tutte le altre iniziative aventi rilievo locale o non ricomprese tra i soggetti, i progetti e le attività di interesse nazionale.

Secondo la proposta *Carlucci*, nell'ambito della legislazione concorrente, le regioni, in concorso con le province ed i comuni, elaborano il piano di programmazione regionale e, con lo Stato, partecipano alla programmazione nazionale e promuovono e sostengono le attività dello spettacolo dal vivo di carattere nazionale e dei soggetti riconosciuti di interesse regionale.

Spetta inoltre alle regioni:

- la predisposizione di progetti per l'integrazione comunitaria dello spettacolo dal vivo
- la formazione, l'aggiornamento e la creazione di nuovi profili professionali
- la promozione di nuovi talenti e dell'imprenditoria giovanile

- la promozione ed il sostegno, in collaborazione con lo Stato, le province ed i comuni, della distribuzione di spettacoli e di progetti di promozione e formazione dello spettatore
- la tutela delle tradizioni collegate ai linguaggi ed alle lingue locali
- la promozione del turismo culturale
- il sostegno alla costruzione, restauro, adeguamento, qualificazione e innovazione tecnologica di sedi ed attrezzature destinate allo spettacolo
- la tutela del patrimonio artistico attraverso progetti audiovisivi di catalogazione e conservazione
- la verifica dell'efficacia dell'intervento pubblico regionale rispetto ai risultati conseguiti.

E' previsto per le regioni l'obbligo di adeguare le proprie norme di legge e regolamentari regionali ai principi della legge statale, istituendo un fondo per lo spettacolo dal vivo alimentato dalle risorse del Fus e da adeguati propri investimenti.

La proposta *Colasio* prevede per le regioni le seguenti competenze:

- l'elaborazione, in concorso con le province ed i comuni, del piano di programmazione regionale per la partecipazione alla definizione del programma a livello nazionale, previa istruttoria preliminare dei progetti formulati dai soggetti operanti a livello territoriale
- l'azione di indirizzo dell'attività degli enti locali
- la promozione ed il sostegno, in concorso con lo Stato, le province ed i comuni, dei soggetti di rilevanza nazionale presenti sul territorio e dei soggetti riconosciuti di interesse regionale
- la predisposizione di progetti per l'integrazione comunitaria dello spettacolo dal vivo e di valorizzazione della cultura, della storia e delle tradizioni regionali
- la formazione, l'aggiornamento professionale e la promozione di nuovi talenti e dell'imprenditoria giovanile e femminile
- la tutela della tradizione collegata ai linguaggi ed alle lingue locali
- la promozione del turismo culturale
- l'individuazione delle aree meno servite al fine di operare interventi correttivi e promuovere la costruzione, il restauro e l'adeguamento di sedi e spazi multimediali
- la tutela del patrimonio artistico attraverso centri di promozione audiovisiva
- stipulare protocolli d'intesa con le emittenti radiotelevisive per la destinazione di spazi di informazione sulle programmazioni in ambito territoriale
- promuovere l'istituzione di fondi di garanzia per l'accesso al credito
- verificare l'efficacia dell'intervento pubblico rispetto ai risultati conseguiti attraverso attività di monitoraggio ed osservatorio in collegamento con lo Stato.

Le regioni adeguano le proprie norme di legge e regolamentari regionali ai principi della legge statale, istituendo un fondo per lo spettacolo dal vivo alimentato dalle risorse del Fus e da adeguati propri investimenti ad essi proporzionali.

ATTRIBUZIONI DELLE PROVINCE E DEI COMUNI

La proposta *Chiaromonte* prevede che le province ed i comuni:

- partecipano alla programmazione regionale degli interventi
- partecipano, anche in forma associata e con assunzione dei relativi oneri, alla costituzione e gestione dei soggetti stabili dello spettacolo dal vivo
- elaborano proposte per l'individuazione delle residenze multidisciplinari
- promuovono e realizzano, nell'ambito del piano regionale, il recupero, il restauro, la ristrutturazione e l'adeguamento funzionale e tecnico delle strutture ed immobili destinati allo spettacolo dal vivo, con eventuale conversione degli spazi.

Le province ed i comuni, nell'ambito della programmazione regionale, svolgono compiti attinenti l'erogazione di servizi per la distribuzione ed esercizio dello spettacolo dal vivo, attraverso circuiti, teatri municipali e residenze multidisciplinari.

La proposta *De Simone, Bertinotti* prevede che le province ed i comuni:

- partecipano alla programmazione regionale degli interventi
- promuovono e realizzano, nell'ambito del programma regionale, progetti per il recupero, la ristrutturazione e la riconversione di spazi pubblici, strutture e beni demaniali da destinare allo spettacolo dal vivo
- svolgono compiti attinenti l'erogazione di servizi, di distribuzione ed esercizio dello spettacolo dal vivo attraverso circuiti e teatri municipali
- concorrono alla programmazione delle residenze multidisciplinari
- partecipano, anche in forma associata, alla costituzione e gestione di soggetti stabili di spettacolo dal vivo e di residenze multidisciplinari pubbliche.

La proposta *Pistone* prevede per le province ed i comuni i seguenti compiti:

- partecipare alla programmazione regionale degli interventi
- partecipare, anche in forma associata, alla costituzione ed alla gestione di soggetti stabili dello spettacolo dal vivo
- proporre e realizzare, in concorso con le regioni, i progetti per il recupero, la ristrutturazione e la riconversione di spazi pubblici, di strutture, di immobili e di beni demaniali da destinare allo spettacolo dal vivo
- sostenere e incentivare, anche in forma associata e attraverso la concessione in locazione a prezzi agevolati o in comodato di immobili di proprietà pubblica,

compagnie, associazioni e cooperative di spettacolo che non beneficiano del Fus e che svolgano attività ritenute meritevoli.

La proposta *Rositani* registra un'assenza di riferimenti alle funzioni delle province e dei comuni, se non unicamente per la costituzione in bilancio di fondi a sostegno dello spettacolo dal vivo.

La proposta *Carlucci* prevede distintamente i compiti di province e comuni, riservando alle prime

- il concorso, con la regione ed i comuni, nell'elaborazione del piano di programmazione regionale
- la promozione della cooperazione tra gli enti locali
- la promozione ed il sostegno di soggetti ed attività di rilievo provinciale
- la formulazione di proposte per il riconoscimento dell'interesse regionale
- la promozione ed il sostegno della distribuzione di spettacoli e per l'erogazione di servizi anche in relazione a finalità turistiche ed alla formazione del pubblico
- la predisposizione, in concorso con la regione, di progetti europei per l'integrazione comunitaria dello spettacolo dal vivo
- la formazione, qualificazione ed aggiornamento professionale
- la rilevazione di dati attinenti lo spettacolo dal vivo,

e riservando ai secondi

- il concorso, con la regione e le province, nell'elaborazione del piano di programmazione regionale
- la promozione ed il sostegno di soggetti operanti in ambito comunale
- la formulazione del piano delle iniziative direttamente promosse
- l'attuazione della più ampia collaborazione tra gli enti e gli organismi operanti nel proprio ambito territoriale
- la promozione di interventi di restauro, adeguamento e innovazione tecnologica di sedi ed attrezzature per le attività di spettacolo
- il concorso alla distribuzione dello spettacolo dal vivo ed alla erogazione di servizi
- la rilevazione di dati statistici ed informativi
- il rilascio di autorizzazioni all'installazione ed all'esercizio di circhi, parchi di divertimento e di spettacoli viaggianti, predisponendo periodicamente l'elenco delle aree disponibili ad ospitare tali attività e regolamentare le relative autorizzazioni.

E' infine previsto che i comuni, le province e le città metropolitane sono titolari, oltre che di funzioni amministrative proprie, di quelle conferite con legge regionale sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

La proposta **Colasio** prevede per le province ed i comuni le seguenti competenze:

- il concorso, con la regione, nell'elaborazione del piano di programmazione regionale
- la promozione della cooperazione tra enti locali e tra organismi operanti nel proprio ambito territoriale
- la partecipazione, anche in forma associata, alla costituzione e gestione di soggetti stabili dello spettacolo dal vivo, la promozione ed il sostegno di soggetti operanti nel proprio ambito territoriale e, in collaborazione con lo Stato e la regione, la promozione e il sostegno alla distribuzione di spettacoli con erogazione di servizi
- la formulazione di proposte per il riconoscimento delle iniziative di interesse regionale
- il concorso, con la regione, alla predisposizione di progetti europei
- la formazione del pubblico, soprattutto in ambito scolastico ed universitario, e la qualificazione ed aggiornamento professionale
- la promozione di interventi di restauro, adeguamento e innovazione tecnologica di sedi ed attrezzature dello spettacolo dal vivo
- la rilevazione di dati statistici ed informativi.

Infine, le proposte **Rositani**, **Carlucci** e **Colasio** prevedono forme di stretta *cooperazione solidale tra Stato e Regioni*, attuate *attraverso accordi programma / convenzioni di carattere triennale*.

Per Rositani, lo Stato, attraverso gli accordi di programma, definisce con le regioni gli obiettivi, le priorità e le risorse da destinare alle attività delle medesime, proporzionali alle risorse previste nei rispettivi bilanci regionali.

Per Carlucci e Colasio tali strumenti rappresentano il mezzo attraverso cui congiuntamente individuare e fissare obiettivi, priorità, rispettivi livelli di investimento economico (inclusi gli enti locali ed interventi del "privato"). Nella prima fase di attuazione si tiene conto del criterio storico di intervento dello Stato.

Per Colasio tale fase, previa istruttoria preliminare e parere delle regioni sui progetti formulati dai soggetti del proprio territorio, ha carattere quinquennale; al termine di tale periodo si potrà procedere alla revisione dei criteri di riparto del Fus ed al

trasferimento integrale della quota spettante alle regioni che ne fanno motivata richiesta.

*** ** ***

ORGANISMI DI DEFINIZIONE DELLE POLITICHE DI SOSTEGNO E GESTIONE DEGLI INTERVENTI

La proposta *Chiaromonte* prevede la seguente articolazione:

- *Conferenza unificata*, che definisce, d'intesa con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, gli indirizzi generali per lo spettacolo dal vivo e realizza la programmazione nazionale triennale degli interventi pubblici sulla base dei programmi triennali regionali, ad eccezione degli interventi diretti dello Stato;
- *Consiglio per lo spettacolo dal vivo*, di cui fanno parte il Ministro per i beni e le attività culturali, che lo presiede, ed il direttore generale dello spettacolo dal vivo, composto da quattro gruppi di esperti (teatro, musica, danza, circhi/spettacolo popolare/artisti di strada) definiti comitati tecnico scientifici, di nomina ministeriale.
In base alle elaborazioni dei singoli comitati tecnici scientifici, fornisce al Ministro gli elementi necessari per la determinazione degli indirizzi generali per la promozione dello spettacolo dal vivo ai fini della programmazione nazionale degli interventi, svolge funzioni di valutazione degli impegni che rientrano negli interventi diretti dello Stato e analizza i risultati delle attività di monitoraggio e vigilanza;
- ogni *comitato tecnico scientifico* è composto da cinque membri con specifiche competenze ed alta qualificazione professionale nei diversi settori, ed almeno uno professionalmente qualificato nell'attività di pianificazione economico-finanziaria e nell'analisi dei risultati degli interventi, che non versino in situazioni di incompatibilità con la funzione chiamata a svolgere. I componenti dei comitati tecnico scientifici, assunti per quattro anni rinnovabili una sola volta (decorsi almeno quattro anni dall'incarico precedente) con contratto di consulenza dal Ministro, previo parere delle commissioni parlamentari competenti, sono composti da
 - due membri proposti dalla regioni
 - un membro proposto dall'Anci
 - un membro proposto dall'Upi
 - un membro scelto dal Ministro in relazione ai requisiti di professionalità relativi alla pianificazione economico-finanziaria.

I comitati tecnico scientifici svolgono funzioni di elaborazione in ordine alle politiche ed alla determinazione degli indirizzi e dei criteri relativi alla destinazione delle risorse e formulano proposte per l'individuazione dei parametri adeguati alla definizione dei criteri generali di selezione dei progetti e delle iniziative.

La proposta *De Simone, Bertinotti* prevede la seguente articolazione:

- *Commissione bicamerale di indirizzo e vigilanza per lo spettacolo*, di nuova costituzione, composta da venti deputati e venti senatori nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei Deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari; svolge compiti di definizione degli indirizzi e delle priorità di intervento sullo spettacolo dal vivo, di vigilanza sul rispetto dei criteri di assegnazione delle risorse e di tutela delle libertà delle espressioni artistiche e creative;
- *Conferenza unificata*, coordina a livello nazionale, sulla base delle priorità fissate dalla Commissione bicamerale, gli interventi pubblici per lo spettacolo dal vivo, ed esprime al Ministro il parere sul riparto del Fus tra quota statale e quote regionali;
- *Centro per lo spettacolo nelle scuole e nelle università*, istituito presso il Ministero per i beni e le attività culturali, dispone di uno specifico finanziamento al fine di promuovere e sostenere le attività di spettacolo dal vivo destinate ai ragazzi anche nell'ambito delle attività didattiche scolastiche. Al fine di organizzare tali attività, è prevista l'istituzione di un ufficio di coordinamento, con rappresentanza decentrata in ogni regione, per promuovere e distribuire lo spettacolo dal vivo all'interno delle strutture scolastiche ed universitarie.

La proposta *Pistone* prevede la seguente articolazione:

- *Conferenza unificata*, definisce, d'intesa con il Ministero, gli indirizzi generali (criteri quantitativi e qualitativi) per il sostegno dello spettacolo dal vivo, sentito il parere del Consiglio dello spettacolo dal vivo e delle regioni;
- *Commissione unificata per lo spettacolo dal vivo*, costituita dal Ministro (che la presiede) e da quattro membri, designati uno ciascuno dai Presidenti delle Camere (d'intesa tra loro), dalla Conferenza delle regioni, dall'Anci e dall'Upi e scelti tra personalità di altissima qualificazione professionale con comprovata e specifica esperienza almeno ventennale, trasmette al Parlamento una relazione annuale sull'utilizzazione del Fus e sull'andamento complessivo dello spettacolo dal vivo.

I membri restano in carica per tre anni, con mandato rinnovabile per una sola volta;

- *Consiglio per lo spettacolo dal vivo*, organo consultivo del Ministero e delle regioni, è costituito dal Ministro (che lo presiede), dal direttore generale dello spettacolo dal vivo e da quattro gruppi di esperti di elevata qualificazione professionale per i diversi settori (teatro, danza, musica, circhi/spettacolo viaggiante/artisti di strada/spettacolo popolare) e di cui almeno uno per settore professionalmente qualificato nelle attività di pianificazione economico-finanziaria degli interventi pubblici nelle attività culturali e nell'analisi dei risultati degli interventi. Gli esperti sono assunti con contratto triennale di consulenza rinnovabile una sola volta.

Il consiglio svolge le seguenti funzioni:

- esprime pareri sulla ripartizione delle quote Fus destinate allo spettacolo dal vivo e tra i settori
 - esprime pareri su questioni di rilievo generale interessanti lo spettacolo
 - coadiuva il Ministro nello svolgimento dei compiti assegnati allo Stato
 - effettua una valutazione consuntiva dei progetti che hanno usufruito dei contributi del Fus;
- il Ministro designa, all'interno di ciascun gruppo di esperti, un *Comitato tecnico scientifico*, composto da tre membri (tra cui l'esperto di attività di pianificazione economico-finanziaria), per svolgere l'attività istruttoria demandata al ministero in ordine alle domande di ammissione ai contributi nei settori di competenza e per esprimere, in particolare, pareri sulla valutazione quantitativa e qualitativa delle iniziative.
Con successivo provvedimento verranno individuati requisiti di qualificazione professionale dei componenti del Consiglio e dei Comitati e le cause di incompatibilità;
 - le regioni possono istituire *Commissioni consultive regionali per lo spettacolo* con compiti di istruttoria sulle domande di ammissione ai contributi e per la formulazione di pareri per la valutazione quantitativa e qualitativa delle iniziative. I componenti di tali commissioni dovranno essere scelti fra soggetti di elevata qualificazione professionale e privi di conflitto di interessi generato da altre funzioni svolte in uno dei settori dello spettacolo dal vivo.

La proposta *Rositani* prevede la seguente articolazione:

- *Consiglio nazionale per lo spettacolo dal vivo*, nominato con decreto ministeriale, e costituito da quattro collegi di esperti (teatro, musica, danza, circhi/spettacolo popolare/artisti di strada) in carica per tre anni rinnovabili una sola volta.

Il consiglio svolge le seguenti funzioni:

- conferisce e revoca la qualifica per lo svolgimento di attività di interesse nazionale
 - definisce la ripartizione della quota Fus riservata allo spettacolo dal vivo con indicazione della quota di spettanza regionale
 - delibera l'assegnazione delle risorse provenienti dal fondo perequativo
 - esamina i temi di rilievo generale per lo spettacolo dal vivo
 - esprime parere su ogni questione ad esso sottoposta dal Ministro e dalla Conferenza Stato-regioni;
- *Collegio di esperti*, nominato con decreto ministeriale e composto dal Ministro o suo delegato (che lo presiede) e da quattro membri, dei quali due su designazione della competente commissione della Camera dei Deputati e due della competente commissione del Senato della Repubblica.

Il collegio svolge le seguenti funzioni:

- riconosce e verifica triennialmente la qualifica di interesse nazionale ai soggetti e progetti presentati
- assegna la quota Fus ai soggetti di interesse nazionale
- verifica l'effettivo conseguimento dei risultati in relazione al progetto presentato
- esamina i temi di rilievo specifico del settore
- esprime parere su ogni questione ad esso sottoposta dal Ministro e dalla Conferenza Stato-Regioni.

La proposta *Carlucci* prevede la seguente articolazione:

- *Società finanziaria per lo spettacolo*, strumento economico del ministero con partecipazione al capitale di Stato, regioni, enti locali, fondazioni bancarie e, con successive modifiche statutarie, di soggetti privati, che si pone quale volano degli investimenti esterni. Svolge azioni finanziarie e formative a favore del sistema economico dello spettacolo dal vivo, gestisce il Fus, il fondo perequativo ed i fondi comunitari destinati al settore, tenendo conto dell'esigenza di garantire l'uniforme distribuzione delle attività sull'intero territorio nazionale;
- *Consulta dello Spettacolo dal vivo*, nominata dal Ministro che la presiede e composta da quattro gruppi di esperti (comitati tecnico scientifici), teatro, musica, danza, circhi/spettacolo popolare che restano in carica tre anni con mandato non rinnovabile consecutivamente.

La Consulta esprime pareri su:

- la ripartizione del Fus tra i diversi settori dello spettacolo dal vivo e tra quota di competenza statale e quota di competenza regionale
- il decreto di riconoscimento di iniziative di rilevanza nazionale

- gli accordi di programma tra Stato e regioni in sede preventiva e consuntiva
 - le proposte di utilizzo del fondo perequativo e gli obiettivi perseguiti
 - l'esame di questioni di rilievo generale;
- *Comitato tecnico scientifico*, composto ognuno da cinque membri, due in rappresentanza della Conferenza Stato-regioni, uno in rappresentanza dell'Anci, uno in rappresentanza dell'Upi ed uno designato dal Ministro (quest'ultimo con particolare riferimento a requisiti professionali relativi all'attività di pianificazione economico finanziaria degli interventi pubblici nelle attività culturali e all'analisi dei risultati di tali interventi). I componenti del comitato, assunti con contratto di consulenza del Ministero, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, devono essere in possesso di comprovate specifiche competenze professionali, artistiche, organizzative e manageriali nel settore di riferimento e non versare in situazioni di incompatibilità diretta e indiretta in rapporto alla contribuzione pubblica. Il comitato esprime parere su:
 - la valutazione preventiva e consuntiva dei progetti di attività delle iniziative settoriali di rilevanza nazionale
 - gli esiti settoriali degli accordi di programma tra Stato e regioni
 - l'esame di questioni interessanti il settore di riferimento.

La proposta *Colasio* prevede la seguente articolazione:

- *Conferenza unificata*, che esercita le competenze dalle altre proposte demandate allo Stato, avvalendosi per la parte amministrativa del Ministero per i beni e le attività culturali ed attribuisce, con carattere quinquennale, il riconoscimento di rilevanza nazionale alle iniziative dello spettacolo dal vivo in possesso dei requisiti individuati dalla proposta di legge;
- *Consiglio dello Spettacolo dal vivo*, nominato dal Ministro che lo presiede, e composto da quattro gruppi di esperti, denominati comitati tecnico scientifici, per teatro, musica, danza, circhi/spettacolo popolare, per un massimo di 25 membri che restano in carica tre anni con mandato rinnovabile consecutivamente una sola volta.

Il Consiglio esprime pareri su:

 - la ripartizione del Fus tra i diversi settori dello spettacolo dal vivo e tra quota di competenza statale e quota di competenza regionale
 - la verifica della sussistenza dei presupposti e delle caratteristiche per il riconoscimento di iniziative di rilevanza nazionale
 - le convenzioni tra Stato e regioni in sede preventiva e consuntiva, previo riscontro dell'istruttoria preliminare e del parere della regione sui progetti formulati dai soggetti operanti nello spettacolo dal vivo
 - le proposte di utilizzo del fondo perequativo e gli obiettivi perseguiti

- l'esame di questioni di rilievo generale e di temi prospettati da una o più regioni;
- *Comitato tecnico scientifico*, composto ognuno da cinque membri, due in rappresentanza della Conferenza Stato-regioni, uno in rappresentanza dell'Anci, uno in rappresentanza dell'Upi ed uno designato dal Ministro (quest'ultimo con riferimento a requisiti professionali relativi all'attività di pianificazione economico finanziaria degli interventi pubblici nelle attività culturali e all'analisi dei risultati di tali interventi). I componenti del comitato, assunti con contratto di consulenza del Ministero, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, devono essere in possesso di comprovate specifiche competenze professionali, artistiche, organizzative e manageriali. Con decreto del Ministro sono individuate forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni sindacali e datoriali di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale nel settore dello spettacolo dal vivo. Il comitato esprime parere su:
 - la valutazione preventiva e consuntiva dei progetti di attività delle iniziative settoriali di rilevanza nazionale
 - gli esiti settoriali delle convenzioni tra Stato e regioni
 - l'esame di questioni interessanti il settore di riferimento e di temi prospettati da una o più regioni.

*** ** ***

NORME FINANZIARIE ED INTERVENTI FISCALI

La proposta *Chiaromonte* prevede l'incremento del Fus in funzione delle esigenze dello spettacolo dal vivo ed in ragione delle previsioni di spesa derivanti dallo svolgimento delle attività previste dalla proposta di legge, almeno secondo il tasso dell'inflazione programmatica.

E' previsto un decreto legislativo per il riordino del sistema fiscale per le attività produttive e per le attività professionali, ispirato ai seguenti principi e criteri direttivi:

- interventi di agevolazione fiscale per i soggetti operanti nel settore ed incentivazioni per l'investimento nelle strutture e nelle risorse umane
- prestiti d'onore ed agevolazioni fiscali per le nuove iniziative imprenditoriali giovanili e femminili, e per il sostegno ed agevolazione fiscale delle attività artistiche
- defiscalizzazione delle erogazioni liberali compiute da persone fisiche e giuridiche e introduzione della tax shelter (ampliati anche al recupero, adeguamento

funzionale, tecnologico e di ristrutturazione degli spazi e degli immobili per lo spettacolo dal vivo)

- aliquota Iva ridotta (max 10%) per lo spettacolo dal vivo
- premio fiscale proporzionale alla quantità dei biglietti venduti nel corso di un anno fiscale
- incentivi fiscali per attività circensi che non prevedono la partecipazione e l'esibizione di animali e per la trasformazione di circhi tradizionali in circhi senza animali.

Si prevede l'istituzione di un conto speciale (5 milioni di euro) per il finanziamento ai soggetti proprietari di spazi, strutture, immobili oggetto di un progetto di recupero, adeguamento, ristrutturazione o conversione per lo spettacolo dal vivo (compatibile con eventuali contributi in conto capitale).

Si prevede altresì l'istituzione di un conto speciale per l'agevolazione del sistema delle residenze multidisciplinari (3,1 milioni di euro).

La proposta *De Simone, Bertinotti* prevede l'adeguamento del Fus al tasso di inflazione programmata ed il suo incremento annuale del 5%, attraverso l'utilizzo del 10% dei proventi e dei fondi non ripartibili incassati dalla Siae e dei proventi del bingo.

Si prevede l'istituzione di un fondo finalizzato al recupero, ristrutturazione e riconversione di spazi pubblici, strutture, immobili e beni demaniali da destinare a residenze multidisciplinari di gestione pubblica, sale teatrali, sale di registrazione ed esecuzione musicale, laboratori per artisti. L'erogazione del contributo, per progetti di cui sono titolari regioni ed enti locali, è fissata nella misura del 50% dell'ammontare complessivo del progetto.

Si prevede altresì l'istituzione:

- di un fondo per la produzione culturale indipendente e cooperativa destinato alle produzioni indipendenti e giovanili con attenzione alla ricerca e sperimentazione, all'integrazione ed interazione fra le diverse attività dello spettacolo dal vivo cui si accede per progetti della durata massima di tre anni
- di un fondo per promuovere e sostenere le attività di spettacolo dal vivo destinate ai giovani ed ai bambini anche nell'ambito delle attività didattiche scolastiche.

Al finanziamento di tali fondi si interviene tramite l'utilizzo dei proventi derivanti dalle lotterie, del 30% dei proventi del lotto e dei fondi dell'Unione europea.

Altri interventi riguardano:

- la riduzione dell'aliquota Iva al 4% sugli spettacoli dal vivo di qualsiasi tipo e sulle mostre ed esposizioni, sui supporti audiovisivi fonografici e multimediali (cassette audio e videocd, cd ROM, dvd), prodotti cinematografici e discografici
- relativamente al diritto d'autore, applicazione dell'Iva al 10% sugli incassi dei teatri con capienza fino a 100 posti e degli spazi riconosciuti come luogo della ricerca e della sperimentazione
- la deduzione dei costi e dell'Iva relativi al vitto, alloggio e viaggi per lo svolgimento dell'attività di artisti e tecnici professionisti
- la riduzione al 15% del contributo obbligatorio sugli emolumenti ricevuti da artisti e lavoratori per lo svolgimento di attività di spettacolo
- la riduzione al numero minimo annuo di 50 giornate lavorative per il conseguimento del diritto alla pensione.

E' previsto un decreto legislativo recante norme sulle misure e sugli interventi di riforma fiscale relativi alle attività produttive e professionali connesse allo spettacolo dal vivo, ispirato ai seguenti principi e criteri direttivi:

- agevolazioni fiscali a favore di compagnie, associazioni e cooperative
- agevolazioni fiscali per iniziative imprenditoriali giovanili e femminili
- defiscalizzazione delle erogazioni liberali compiute da persone fisiche e giuridiche destinate alla produzione culturale
- defiscalizzazione dei prodotti culturali rivolti ad uso sociale ed educativo.

La proposta *Pistone* prevede l'incremento annuale dello stanziamento del Fus in misura non inferiore al tasso di inflazione programmata e comunque di almeno il 5% (con copertura economica attraverso gli introiti del bingo).

Si prevede l'istituzione di un fondo per il recupero, ristrutturazione e riconversione di spazi pubblici, strutture, immobili e beni demaniali da destinare alle attività dello spettacolo dal vivo (dotazione iniziale di 30 milioni di euro) per la realizzazione di residenze multidisciplinari, sale teatrali, sale di registrazione ed esecuzione musicale, laboratori per artisti. L'erogazione del contributo, per progetti di cui sono titolari regioni ed enti locali, ha carattere di priorità per le aree e località meno servite.

Per le esibizioni degli artisti di strada si prevede l'esenzione dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e di commercio ambulante.

E' previsto un decreto legislativo recante riordino del sistema fiscale per le attività produttive e professionali collegate allo spettacolo dal vivo, ispirato ai seguenti principi e criteri direttivi:

- agevolazioni fiscali a favore dei soggetti operanti nello spettacolo dal vivo e per l'investimento nelle strutture e nelle risorse umane

- prestiti d'onore e agevolazioni fiscali per le nuove iniziative imprenditoriali giovanili e femminili e di agevolazione delle attività artistiche
- defiscalizzazione delle erogazioni liberali compiute da persone fisiche e giuridiche destinate alla produzione culturale e introduzione del tax shelter (riferiti anche al recupero, adeguamento funzionale e tecnologico, ristrutturazione di spazi ed immobili adibiti o da adibire alle attività dello spettacolo dal vivo)
- defiscalizzazione dei prodotti culturali ad uso sociale e educativo
- introduzione di un'aliquota Iva ridotta (max 10%)
- introduzione di un premio fiscale proporzionale alla quantità dei biglietti venduti nel corso di un anno fiscale
- previsione di incentivi fiscali a favore delle attività circensi che prevedono la partecipazione di soli animali domestici e per la trasformazione di circhi tradizionali in circhi senza animali selvatici.

La proposta **Rositani** prevede, oltre al Fus, la costituzione di un fondo perequativo destinato a sostenere la partecipazione dello Stato alle attività promosse dalle regioni, le attività riconosciute anche di interesse nazionale, i progetti di riconosciuto interesse nazionale, le attività dei festival degli eponimi, la diffusione all'estero della cultura italiana.

Tale fondo è costituito da:

- il 50% della somma derivante dalla riscossione annuale dell'imposta sugli intrattenimenti al netto dell'aggio
- una quota dei proventi del diritto d'autore
- una quota dei proventi del lotto
- i proventi derivanti dalla vendita delle emissioni filateliche relative ai festival degli eponimi
- i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti della lotteria nazionale della musica italiana (istituita dalla proposta di legge)
- le somme derivanti dalla riscossione delle sanzioni contenute nella proposta di legge.

Sono inoltre previsti:

- l'inserimento, tra gli oneri deducibili, delle erogazioni liberali a favore dei soggetti che esercitano attività di spettacolo dal vivo
- la detassazione degli utili reinvestiti
- l'applicazione del tax shelter a favore di aziende, di industrie e di singoli operatori economici di un settore diverso da quello musicale, teatrale, coreutico o circense
- la parziale fiscalizzazione degli oneri sociali, nei limiti fissati dalla normativa europea
- l'esenzione delle attività di spettacolo dal vivo dall'Irap

- la deduzione dei costi e dell'Iva per viaggi, ristoranti ed alberghi sostenuti dai lavoratori dello spettacolo iscritti all'Enpals,
- la non applicazione della ritenuta d'acconto
- riduzione al 4% dell'aliquota Iva sui fonogrammi.

La proposta *Carlucci* prevede, oltre al Fus, la costituzione di un fondo perequativo per realizzare interventi in favore delle aree meno servite e per incentivare la presenza omogenea delle attività ed i livelli essenziali per il loro sviluppo.

Tale fondo è finanziato da:

- l'utilizzo di una quota dei proventi del lotto
- la somma dei fondi non ripartibili incassati dalla Siae e l'1% del totale delle somme incassate per la riscossione del diritto d'autore
- l'1% dei proventi della cartolarizzazione dei beni dello Stato
- il prelievo alla fonte del 5% delle risorse che società ed enti erogatori di servizi di pubblica utilità destinano annualmente ad iniziative promozionali e pubblicitarie
- fondi dell'Unione Europea appositamente stanziati o utilizzabili allo scopo

E' previsto un regolamento per stabilire incentivi fiscali per le attività dello spettacolo dal vivo, secondo i seguenti criteri:

- parziale fiscalizzazione degli oneri sociali, nei limiti fissati dalla normativa europea
- detassazione degli utili reinvestiti, con un tetto massimo di 200.000 euro per il soggetto finanziatore, nell'attività, nella formazione, nel recupero di spazi e nella innovazione tecnologica
- introduzione di un'aliquota Iva ridotta (max 10%)
- misure di sostegno, anche in forma di prestito d'onore, per nuove iniziative imprenditoriali, giovanili e femminili
- introduzione del tax shelter, con un tetto massimo di 200.000 euro a soggetto
- detassazione dei costi pubblicitari e di affissione
- premio fiscale proporzionale alla quantità di biglietti venduti nel corso di un anno fiscale
- esenzione dall'Irap delle attività dello spettacolo dal vivo
- agevolazioni fiscali relative alle utenze connesse all'espletamento delle attività delle sale di pubblico spettacolo.

E' infine prevista la non applicazione della ritenuta d'acconto per le attività teatrali e la deduzione del 50% dall'imposta sul reddito delle persone fisiche delle spese di vitto e alloggio sostenute da artisti e tecnici professionisti per lo svolgimento dell'attività.

La proposta *Colasio* prevede l'incremento annuale del Fus di almeno il 10% della dotazione prevista, e l'istituzione di un fondo perequativo per realizzare interventi in favore delle aree meno servite e per incentivare la presenza omogenea delle attività dello spettacolo dal vivo.

Al finanziamento del fondo perequativo si provvede tramite:

- l'indicizzazione annuale del Fus
- l'utilizzo di una quota dei proventi del lotto
- la somma dei fondi non ripartibili incassati dalla Siae e l'1% del totale delle somme incassate per la riscossione del diritto d'autore
- l'1% dei proventi della cartolarizzazione dei beni dello Stato
- fondi dell'Unione Europea appositamente stanziati o utilizzabili allo scopo

E' prevista l'emanazione di decreti legislativi per stabilire interventi fiscali per le attività produttive dello spettacolo dal vivo e per le attività professionali collegate, tesi alla:

- parziale fiscalizzazione degli oneri sociali, nei limiti fissati dalla normativa europea
- detassazione degli utili reinvestiti, con un tetto annuo di 130.000.000 di euro nell'attività, nella formazione, nel recupero di spazi e nella innovazione tecnologica
- misure di sostegno, anche in forma di prestito d'onore, per nuove iniziative imprenditoriali, giovanili e femminili
- introduzione del tax shelter, con un tetto complessivo di 250.000 euro a soggetto
- detassazione dei costi pubblicitari e di affissione
- introduzione di un premio fiscale proporzionale alla quantità di biglietti venduti nel corso di un anno fiscale
- esenzione delle attività dello spettacolo dal vivo dall'Irap
- riduzione al 4% dell'aliquota Iva sull'acquisto di strumenti musicali e di fonogrammi
- agevolazioni fiscali a favore dei soggetti operanti nelle attività dello spettacolo dal vivo, per le spese sostenute di vitto e alloggio.

E' infine prevista la non applicazione della ritenuta d'acconto alle attività teatrali, mentre l'attività itinerante dello spettacolo dal vivo non è assoggettata alle disposizioni relative alle direttive ed al calendario delle limitazioni alla circolazione stradale fuori dai centri abitati fissati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e l'esibizione degli artisti di strada è esente dalle disposizioni vigenti in materia di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e di commercio ambulante.

*** ** ***

DISPOSIZIONI ATTUATIVE

La proposta **Chiaromonte** prevede:

- la programmazione nazionale degli interventi pubblici, compiuta con l'individuazione di parametri qualitativi e quantitativi idonei alla oggettiva valutazione del rapporto di efficacia tra l'investimento delle risorse pubbliche ed il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità culturali, intervenendo a favore di soggetti produttivi e distributivi di cui vengono richiamate le caratteristiche statutarie e di attività;
- l'istituzione di un servizio di monitoraggio e vigilanza, anche in collaborazione con le regioni;
- la semplificazione delle autorizzazioni necessarie per l'organizzazione e lo svolgimento dello spettacolo dal vivo;
- la definizione delle residenze multidisciplinari;
- l'attribuzione della qualifica di Teatro nazionale e Teatro d'Europa, tramite decreto del Ministro, d'intesa con la Conferenza unificata, ad una o più istituzioni (prioritariamente i teatri stabili ad iniziativa pubblica);
- il supporto dell'Eta per il perseguimento delle finalità della proposta di legge.

E' altresì espressamente previsto che le regioni emanano regolamenti attuativi dei principi e degli indirizzi della proposta di legge, nonché leggi regionali con le quali provvedono ad adeguare la propria legislazione agli indirizzi e finalità culturali della legge statale, definendo parametri, criteri, modalità per l'accesso ai finanziamenti regionali, con l'istituzione di commissioni cui affidare funzioni di elaborazione e proposta per la programmazione locale degli interventi.

La proposta **Pistone** prevede:

- la possibilità per le regioni di istituire commissioni consultive regionali per coadiuvare la propria attività, per svolgere l'istruttoria demandata in ordine alle domande di ammissione al contributo, per esprimere pareri sulla valutazione quantitativa e qualitativa delle iniziative (sono individuati i principi generali da seguire nell'istituzione ed organizzazione dei lavori delle commissioni);
- i requisiti necessari per accedere al Fus;
- la modalità di presentazione delle domande di concessione dei contributi e dei controlli;
- i criteri per la valutazione qualitativa e quantitativa e per l'erogazione dei contributi (approvati con decreto del Ministro entro tre mesi);
- i procedimenti per la ripartizione e per la concessione dei contributi.

E' altresì espressamente previsto che le regioni provvedono ad emanare regolamenti attuativi dei principi e degli indirizzi della proposta di legge, nonché delle leggi

regionali con le quali provvedono ad adeguare la propria legislazione agli indirizzi e finalità culturali della legge statale, definendo parametri, criteri, modalità per l'accesso ai finanziamenti regionali, con adeguamento delle proprie strutture organizzative ed amministrative in ragione dei compiti assegnati (la composizione degli uffici e dei servizi regionali è informata a principi di competenza ed alta qualificazione tecnico-professionale e assenza di situazioni personali di conflitto di interesse).

La proposta *Rositani* prevede:

- per il primo triennio di applicazione, si tiene prioritariamente conto delle somme stanziare per il 2003 (lo stesso criterio è richiamato anche per le risorse del Fus da trasferire alle regioni);
- l'istituzione de festival degli eponimi;
- la disciplina delle professioni di agente e di produttore;
- la promozione televisiva dello spettacolo dal vivo e la promozione della musica italiana;
- il riordino delle fondazioni lirico sinfoniche (con particolare attenzione agli organi);
- il riconoscimento della musica leggera, musica popolare e musica per le immagini;
- norme per il personale docente delle scuole di danza;
- disposizioni in tema di pensione di vecchiaia per i danzatori;
- il riconoscimento del valore sociale e culturale dei circhi equestri, dello spettacolo viaggiante (con istituzione di un apposito elenco) e dei parchi di divertimento;
- norme di tutela del diritto d'autore e di utilizzo della musica sui telefoni e su internet.

La proposta *Carlucci* prevede la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi per la trasformazione di enti, organismi ed istituzioni pubbliche e per la ridefinizione delle finalità pubbliche delle iniziative la cui attività sia prevalentemente sostenuta dallo Stato, regioni ed enti locali (inclusi Eti, Inda, Biennale di Venezia), secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- trasformazione in associazioni o persone giuridiche di diritto privato, nonché in società di diritto privato degli enti dotati di autonomia finanziaria
- diffusa partecipazione di privati, persone fisiche e giuridiche al finanziamento ed alla gestione
- adozione di modalità operative volte a garantire l'autonomia artistica, la semplificazione, l'economicità e l'efficienza delle attività gestionali.

Nel richiamare le discipline dello spettacolo dal vivo, con l'articolazione funzionale interna ai diversi settori, vengono previste le modalità ed i requisiti per l'individuazione ed il riconoscimento delle iniziative di rilevanza nazionale (attribuito dal Ministro con carattere quinquennale, previa intesa con la Conferenza unificata ed acquisito il parere della Consulta); si rinvia ad un successivo decreto del Ministro, d'intesa con la Conferenza unificata, la definizione dei criteri, parametri e modalità di accesso ed erogazione della quota Fus riservata alle iniziative riconosciute di rilevanza nazionale.

La proposta *Colasio* prevede la delega al Governo, attraverso decreti legislativi, per la trasformazione di enti, organismi ed istituzioni pubbliche e per ridefinire le finalità pubbliche dei soggetti la cui attività sia prevalentemente sostenuta dallo Stato, regioni ed enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- trasformazione in società di capitali, anche prevedendo la partecipazione maggioritaria di privati, persone fisiche e giuridiche
- modalità operative tese a garantire l'autonomia artistica, la semplificazione, l'economicità e l'efficienza delle attività gestionali.

Nel richiamare le discipline dello spettacolo dal vivo, con l'articolazione funzionale interna ai diversi settori, e l'espressa indicazione delle varie tipologie di attività, vengono previste le modalità ed i requisiti per l'individuazione ed il riconoscimento delle iniziative di rilevanza nazionale (attribuito dal Ministro con carattere quinquennale e soggetto a periodica verifica, previo parere vincolante della Conferenza unificata); si rinvia ad un successivo decreto del Ministro, che recepisce quanto determinato dalla Conferenza unificata, la definizione dei criteri, parametri e modalità di accesso ed erogazione della quota Fus riservata alle iniziative di rilevanza nazionale, così come per la rimodulazione delle principali funzioni e caratteristiche dei diversi soggetti dello spettacolo dal vivo anche ai fini della disciplina regionale.

Come la proposta Carlucci (omissis) anche la proposta Colasio prevede norme in ordine alla disciplina della professione di agenti dello spettacolo dal vivo.

*** ** ***

LE ALTRE PROPOSTE DI LEGGE

Un esame, seppur meno approfondito, è opportuno riservare anche alle altre proposte di legge che privilegiano la trattazione di singoli aspetti dello spettacolo anziché la ricognizione del settore nella sua interezza, sorvolando sulle previsioni normative ricomprese dalle proposte già valutate.

Rientrano in questa seconda fattispecie:

le proposte “Norme per la tutela e la promozione della musica leggera”, “Norme per lo sviluppo del teatro di Prosa (primo firmatario Napoli) e “Disciplina dello spettacolo e delle attività musicali (firmatario Rositani), i cui testi sono stati assorbiti dall’ultima proposta dello stesso Rositani;

la proposta “Disciplina delle attività musicali (primo firmatario Grignaffini), assorbita dalla proposta Chiaromonte (presentata anche in Senato, primo firmatario Pagano);

la proposta “Disciplina di indirizzo delle attività dello spettacolo” (firmatario Carlucci) e l’analoga proposta presentata in Senato (firmatario Barelli), comprensiva delle attività cinematografiche, assorbite e superate dall’ultima proposta della stessa Carlucci.

La proposta **Volontè**, in tema di *tutela e promozione della musica leggera*, muove dal presupposto che la Repubblica deve sostenere la cultura come patrimonio artistico e culturale della nazione e della collettività. La musica, pertanto, va tutelata in tutte le sue manifestazioni e forme nella fase di produzione, di diffusione e di commercializzazione, istituendo appositi dispositivi tesi al sostegno di tutte le attività connesse, incluse quelle più specificatamente industriali e commerciali.

La proposta **Cortiana**, in tema di *promozione, sostegno e valorizzazione delle attività musicali*, si ispira alla visione della cultura come risorsa e fattore decisivo della ricchezza e della qualità di vita dei cittadini. In tal senso, la musica è riconosciuta come bene culturale di insostituibile valore sociale e formativo della persona, un bene immateriale a fruizione collettiva che è parte integrante del diritto all’istruzione ed alla formazione. Muovendo da tale presupposto, la proposta riconosce e promuove la musica in tutti i suoi generi e manifestazioni.

La proposta **Ripamonti**, in tema di *promozione dell’arte di strada*, tende a rimuovere la discriminazione da sempre manifestata verso tale attività. Si demanda ai comuni l’emanazione di regolamenti in cui indicare unicamente i luoghi dove l’arte di strada non può essere svolta ed i limiti orari ed acustici.

La proposta **Togni**, in tema di *attività circensi*, costituisce la naturale evoluzione legislativa del settore rispetto alla Legge n. 337/1968 ed il tentativo di rispondere alle mutate ed accresciute esigenze organizzative e funzionali ed alla necessità di un maggior controllo delle istituzioni.

La proposta prevede:

- l'individuazione di circhi di interesse storico e nazionale in base a specifici criteri
- l'istituzione della "denominazione dei circhi"
- l'istituzione di un elenco dei complessi circensi, con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro dell'interno, e del libretto tecnico, rinnovati annualmente per facilitare il controllo ed il monitoraggio
- un più stretto rapporto fra Stato ed enti locali per la regolare assegnazione delle aree
- l'introduzione di una serie di agevolazioni in tema di controllo annuale valido sull'intero territorio nazionale in sostituzione delle locali commissioni di collaudo, di flessibilità delle normative sulla circolazione, di riduzioni sull'energia elettrica per uso industriale e sulle imposte sui supporti pubblicitari
- norme e supporti per la ricerca, la sperimentazione e l'integrazione con le altre arti dello spettacolo
- la modernizzazione della formazione circense, ripensando l'Accademia del Circo e strutturando una pluralità dell'insegnamento, formazione ed aggiornamento professionale con le regioni e gli enti locali
- la presenza degli animali nel circo, controllando ed incentivando il processo di autodisciplina in atto da anni, anche introducendo un certificato di capacità che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio rilascia in base ad ogni singola specie animale, ed attivando un monitoraggio delle persone che si occupano di animali nei circhi.

La proposta **Acciarini, Cortiana**, in tema di *promozione delle attività circensi*, prevede la dismissione degli animali, unitamente ad interventi di comunicazione a favore dei nuovi spettacoli senza animali e sostegni economici finalizzati all'emancipazione dei circhi dall'utilizzo degli animali.

*** ** ***

RIFLESSIONI

L'intento fondamentale delle proposte esaminate, sia per le attività cinematografiche che per lo spettacolo dal vivo, è quello dell'adeguamento della disciplina alle modifiche introdotte dal Titolo V, parte II della Costituzione, riconoscendo una nuova strategicità dello spettacolo nei processi di coesione civile e sociale, di crescita economica della collettività e di affermazione dell'identità nazionale.

Dall'esame condotto emerge la conferma di quanto asserito dal Parlamento e dal Governo dieci anni or sono, ossia che lo spettacolo è materia su cui va esercitato il "concorso" di competenze istituzionali, una teoria che trova la più alta validazione nell'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

Dalle proposte traspare, con diverse motivazioni, l'intento di attuare un modello di federalismo fondato sul **rapporto paritario e solidale tra le diverse componenti della Repubblica**, al fine di salvaguardare la specificità del fenomeno culturale. La legislazione concorrente costituisce infatti lo strumento per garantire una visione articolata ed al tempo stesso unitaria dello spettacolo, in grado di valorizzare anche le tradizioni regionali e locali.

Questo principio è ribadito anche da *Rositani*, che pure delinea un'ipotesi di competenza ripartita, pur priva di compartimentazioni, considerato che anche i soggetti attribuiti alle regioni possono realizzare progetti riconoscibili di interesse nazionale e quindi sovvenzionabili dallo Stato, oltre che dalla regione e dagli enti locali.

L'iniziale incertezza interpretativa del concetto di "attività culturali" ha indotto *Chiaromonte* e *Pistone* a precisare nell'articolato che lo spettacolo è individuato nella lettera f), comma 1 dell'articolo 148 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, secondo cui sono da intendersi attività culturali quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte. Inoltre, nella relazione alla proposta, *Pistone* individua lo spettacolo come ipotesi specifica delle attività culturali ed oggetto di legislazione concorrente ai sensi del dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

Va inoltre rammentato che *Carlucci* e *Chiaromonte* parlano dello spettacolo con riferimento all'**identità nazionale**, dopo che nella prima stesura dei provvedimenti era stato definito un "bene culturale" (nella relazione *Carlucci* sussiste ancora tale riconoscimento così come nell'articolato di *Barelli*). Lo spettacolo come bene culturale è fortemente sostenuto da *De Simone*, *Bertinotti* in rispondenza all'interesse nazionale supportato dagli articoli 3, 9 e 33 della Costituzione.

Il concetto di pari dignità e di scelte condivise e partecipate da parte dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni trova uno specifico e forte richiamo nelle proposte *Colasio*, *Rositani* e *Carlucci* per l'attuazione di un modello di federalismo

autenticamente sussidiario e solidale, capace di contemperare le istanze nazionali con quelle locali, e di soddisfare le esigenze e le aspettative dei territori.

Tale obiettivo viene perseguito sia attraverso la Conferenza unificata che con l'adozione di **strumenti di concertazione**, già in essere per altri settori della vita economica del Paese (gli accordi di programma/convenzioni triennali, attraverso i quali sono individuati obiettivi, priorità, soggetti e risorse pubbliche e private), e con l'introduzione del fondo perequativo, elemento fondamentale di una nuova politica tesa a creare le effettive condizioni di una presenza diffusa, armonica ed omogenea dello spettacolo sull'intero territorio nazionale e ad offrire adeguate risposte alle aree meno servite.

Tutte le proposte si soffermano ad individuare le competenze dei diversi soggetti istituzionali, secondo i principi di sussidiarietà verticale (ad eccezione di *Rositani*), e di prossimità, efficacia e adeguatezza per il rapporto tra regioni, province e comuni, prevedendo, nel caso di *Carlucci*, anche interventi di surroga da parte dello Stato (espresso richiamo all'articolo 120 della Costituzione).

Altro obiettivo comune delle proposte è quello **dell'adeguamento dell'insufficiente stanziamento del Fus e dell'individuazione di nuove risorse**, sia attraverso il già citato fondo perequativo che con l'attivazione della sussidiarietà orizzontale, ovvero la capacità di creare le condizioni per attrarre investimenti privati verso lo spettacolo e di agevolare ed incentivare fiscalmente gli operatori e le imprese del settore. A tale esigenza fa peraltro riscontro, in maniera diversamente espressa, la necessità di **riformulare la modalità del sostegno pubblico**, in base all'efficacia dei risultati conseguiti dall'attività, sia in termini quantitativi che di qualità artistica dei progetti (forte è il richiamo in tutte le proposte a strumenti di osservatorio e monitoraggio delle iniziative, sia a livello statale che regionale), e di **ridefinire le finalità e semplificare i modelli gestionali di enti ed istituzioni pubbliche o a prevalente partecipazione pubblica**.

Altri due elementi comuni alle diverse proposte sono quelli della **previsione triennale delle programmazioni regionali**, che confluiscono nella programmazione nazionale definita da un organismo centrale, e della **revisione e semplificazione degli organismi che sovrintendono all'erogazione del finanziamento pubblico**.

Riguardo agli organi che definiscono la politica di intervento e la gestione del Fus, la proposta *De Simone, Bertinotti* delinea un'ipotesi sostanzialmente diversa dalle altre: a livello politico opera una commissione bicamerale di indirizzo e vigilanza sullo spettacolo, di nuova istituzione, mentre a livello operativo-gestionale, attuando il coordinamento proprio della Conferenza unificata, agisce il Ministro per i beni e le attività culturali che gestisce il Fus, presumibilmente avvalendosi del comitato per i problemi dello spettacolo e delle attuali commissioni (non si evincono espresse indicazioni in merito).

Nella proposta *Colasio*, la Conferenza unificata è il soggetto politico “centrale”, ma non centralistico, che esercita le funzioni dalle altre proposte conferite allo Stato, con il Ministero per i beni e le attività culturali che attua in via amministrativa le determinazioni della Conferenza Unificata.

Nelle altre proposte si registra un sovrapporsi di Conferenza unificata (intesa nel senso tradizionale delle attribuzioni), comitati e commissioni. Estremamente articolato si mostra il sistema proposto da *Pistone*, che individua nella commissione unificata un soggetto che contestualmente opera il riparto del Fus tra Stato e regioni e tra i diversi settori, con l’attribuzione delle risorse. Questo organo, istituito presso il Ministero per i beni e le attività culturali e composto dal Ministro e da quattro membri in rappresentanza del Parlamento, delle regioni, delle province e dei comuni, è privo di personalità giuridica, anche se ad esso, per i compiti di gestione, è trasferita la quota Fus non attribuita alle regioni.

Rositani attribuisce tutti i compiti di ripartizione e gestione del Fus al consiglio nazionale per lo spettacolo dal vivo ed ai collegi in questo costituiti, con membri nominati dal Ministro e dal Parlamento e con compiti in parte decisionali ed in parte consultivi.

Un dato presente in tutti gli organismi citati è l’assenza di rappresentanze delle categorie professionali dello spettacolo; sono infatti previsti esperti, ma tutti di nomina istituzionale e quindi politica. Unica eccezione in proposito è quella di *Colasio*, che individua una rappresentanza residuale delle categorie professionali e sindacali dello spettacolo dal vivo; residuale in quanto non inserita nell’assetto istituzionale del consiglio dello spettacolo dal vivo, ma rinviata ad un atto del Ministro che individuerà forme di partecipazione consultiva.

La proposta *De Simone, Bertinotti* sembra lasciare in vita le attuali commissioni, mentre la proposta *Carlucci* prevede la loro espressa abrogazione unitamente a quella del comitato per i problemi dello spettacolo, anch’esso abrogato dalla proposta *Rositani*.

Sul Fondo unico dello spettacolo sussiste una chiara e generale indicazione: tutti i provvedimenti prevedono che una **quota del Fus** debba essere **attribuita alle regioni così come l’utilizzo del fondo perequativo**, destinato prevalentemente alle regioni per operare interventi di riequilibrio.

La previsione di **attività** o di **iniziative di spettacolo nazionali e regionali**, con una differenza non lessicale ma sostanziale, è presente in quasi tutti i provvedimenti, con *Carlucci* e *Colasio* che dettagliano i requisiti per il riconoscimento di iniziative di spettacolo di rilevanza nazionale, mentre *Rositani* ne fa il presupposto della sua

proposta. Unica eccezione è quella della *Pistone* che nega in modo dichiarato la distinzione nazionale/regionale in quanto lesiva del ruolo delle regioni, che invece sono chiamate a partecipare ad un centro decisionale comune affermando l'unità culturale della nazione.

Da notare l'impegno nel coniugare il dettato costituzionale sui regolamenti con la necessità di evitare norme attuative dei principi fondamentali emanate in maniera disomogenea. Da qui la minuziosa previsione delle finalità alla base degli interventi finanziari, nonché dei requisiti generali per l'accesso ai contributi.

Oltre a quanto già segnalato in precedenza, si evidenzia in particolar modo che le proposte riferite alle **attività cinematografiche** muovono dal presupposto di adeguare gli strumenti legislativi agli incessanti processi di trasformazione del settore, di evoluzione del mercato e di confronto non solo con il prodotto americano ma anche con l'industria cinematografica europea, di cui si promuove la massima integrazione.

Nella proposta *Rositani, Carlucci*, il **cinema** è definito **settore industriale atipico di prioritario interesse nazionale**, un'affermazione che trova la sua declinazione in una serie di indicazioni (l'educazione e la formazione professionale, i rapporti con il mondo della scuola, il sostegno all'innovazione tecnologica ed alla promozione delle opere cinematografiche di giovani autori, la definizione di un sistema distributivo e di esercizio in grado di garantire la diffusione del prodotto cinematografico sull'intero territorio con pari opportunità sia per i cittadini che per gli artisti, favorire la nascita di una cinematografia europea, il rapporto con l'emittenza televisiva, la tutela dalla pirateria audiovisiva) tese ad avvalorare il principio dell'identità del cinema quale servizio di utilità sociale.

A differenza delle altre proposte per il cinema, Rositani, Carlucci delineano un assetto istituzionale imperniato sull'**Istituto per lo sviluppo del cinema spa**, con capitale iniziale finanziato dallo Stato e con la possibilità per le regioni, le province ed i comuni di acquisire partecipazioni attraverso i rispettivi organismi di coordinamento. L'istituto è visto quale **ente strumentale della Repubblica** per lo sviluppo di un tessuto produttivo policentrico e diffuso che attragga nuove risorse verso il settore e stimoli sinergie con le economie locali, ed ha il compito di gestire le risorse pubbliche assegnate al cinema (statali e locali), fungendo da centro di coordinamento.

Le finalità richiamate trovano una naturale rispondenza nella composizione degli organi, con una **significativa presenza di rappresentanti del Parlamento, dello Stato, della Conferenza unificata, delle regioni e del sistema delle autonomie locali**.

Mentre la sola proposta Rositani, Carlucci attribuisce l'apertura delle sale cinematografiche alle regioni ed ai comuni, con criteri di massima prefissati, i provvedimenti esaminati presuppongono la necessità di attrarre investimenti privati e di agevolare ed incentivare fiscalmente gli operatori e le imprese del settore, con *Landi di Chiavenna* che reintroduce il **tax shelter**, diversificato secondo l'appartenenza al mondo della produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico o ad altri settori diversi da quello dello spettacolo, e con *Franco, Acciarini* che lo estende anche alle nuove produzioni cinematografiche nazionali o europee, alla loro distribuzione ed agli incassi realizzati per la programmazione.

In tema di **programmazione dei film e di circolazione del prodotto cinematografico**, sia *Landi di Chiavenna* che *Franco, Acciarini* introducono disposizioni in tema di garanzia dell'effettiva presenza nelle sale delle pellicole prodotte, anche attraverso l'individuazione di **limiti massimi alla disponibilità, da parte di un solo imprenditore di sale cinematografiche**, così come precisano la destinazione di una quota degli introiti pubblicitari/canone dell'emittenza televisiva, privata e pubblica, alla produzione ed acquisto di film europei, prevedendo che la pubblicità televisiva di film italiani ed europei non incide sul computo dei tetti di affollamento pubblicitario.

Un'ultima e breve riflessione va riservata ad alcune proposte di legge riferite allo spettacolo dal vivo, che eccedono in una descrizione analitica e dettagliata che sembrerebbe più opportuno rinviare a strumenti di attuazione, e segnatamente Chiaromonte, con l'enunciazione delle caratteristiche previste per le attività di produzione e di distribuzione dello spettacolo dal vivo, Pistone, con l'individuazione delle modalità e dei requisiti per la concessione dei contributi del Fus e Rositani, il cui articolato pare eccessivamente soffermarsi sull'analisi del settore musicale.

Non pare errato concludere queste brevi considerazioni affermando che dalle proposte presentate in Parlamento possono evincersi importanti e molteplici spunti normativi per l'individuazione del futuro assetto del settore dello spettacolo che, affiancandosi alla ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente, possono contribuire a definire in maniera esaustiva, organica e razionale il riordino delle competenze istituzionali, e a introdurre nuove modalità di intervento pubblico affiancate dalla leva fiscale.

CAPITOLO IV

*Attuazione del Titolo V
e
progetti di riforma costituzionale*

Legge 5 giugno 2003, n. 131 “Disposizioni per l’adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (c.d. La Loggia 1)

Il provvedimento consta di dodici articoli che di seguito si esaminano in forma necessariamente sintetica.

L’*articolo 1* elenca i **vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle regioni** (derivanti da norme del diritto internazionale, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, dall’ordinamento comunitario e dai trattati internazionali) e dispone che le normative statali vigenti nelle materie di competenza legislativa regionale continuano ad applicarsi fino all’entrata in vigore delle disposizioni regionali, mentre le normative regionali vigenti nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale continuano ad applicarsi fino all’entrata in vigore delle disposizioni statali.

Precisato che nelle **materie di legislazione concorrente le regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato** o, in difetto, quali **desumibili dalle leggi statali vigenti**, in sede di prima applicazione ed in attesa che il Parlamento definisca i nuovi principi fondamentali, il governo è delegato ad adottare entro un anno uno o più **decreti meramente ricognitivi dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente**, attenendosi ai principi di esclusività, adeguatezza, chiarezza e proporzionalità.

Definito l’iter della legislazione delegata, si precisa che il parere richiesto alla competente commissione parlamentare è volto a rilevare l’assenza di alcuni principi fondamentali o l’introduzione di disposizioni innovative di tali principi o non meramente ricognitive, ovvero riferibili a norme non aventi natura di principio fondamentale (peraltro il governo può, previa specifica motivazione, operare in difformità al parere parlamentare).

I criteri direttivi, cui il governo si attiene nella predisposizione di tali decreti, sono:

- individuazione dei principi fondamentali per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari al fine di salvaguardare la potestà legislativa delle regioni
- considerazione prioritaria delle disposizioni statali rilevanti per garantire l’unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell’incolumità e sicurezza pubblica, il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori ed autorizzatori
- considerazione prioritaria dei rapporti istituzionali derivanti dal Titolo V della Costituzione

- coordinamento formale delle disposizioni di principio e la loro eventuale semplificazione.

L'articolo 2 dispone la delega al governo ad adottare, entro un anno, uno o più **decreti legislativi per l'individuazione delle funzioni fondamentali per il funzionamento di comuni, province e città metropolitane**, per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, e per la revisione delle disposizioni in materia di enti locali ai fini dell'adeguamento alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nell'attuazione delle delega, il governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

- garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali e la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare di comuni, province e città metropolitane
- individuare le funzioni fondamentali di comuni, province (in via prioritaria quelle storicamente svolte) e città metropolitane, in modo da prevedere la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali ed imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento
- valorizzare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nell'allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte dell'ente locale che ne garantisca l'ottimale gestione (anche mediante gestione associata tra comuni)
- prevedere strumenti per il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti
- attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa
- prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali ai fini dell'attivazione degli interventi perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante
- procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, limitatamente alle norme che contrastano con la nuova previsione costituzionale
- adeguare i procedimenti di istituzione delle città metropolitane all'articolo 114 della Costituzione
- individuare e disciplinare gli organi di governo delle città metropolitane ed il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili ed assicurino la rappresentanza delle minoranze, nonché i casi di ineleggibilità, incompatibilità ed incandidabilità

alle cariche elettive, anche tenendo conto di quanto previsto in materia per gli amministratori di comuni e province

- mantenere le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del governo, nonché, fatta salva la polizia amministrativa locale, ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed alle disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, statuto e regolamenti
- valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni
- rispettare i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e fare salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano.

Si dispone infine che entro diciotto mesi dall'entrata in vigore di tali decreti legislativi, il governo può emanare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi citati, disposizioni integrative e correttive.

In tema di principi fondamentali collegati alla legislazione concorrente, l'*articolo 3* prevede la delega al governo ad adottare, entro un anno dai decreti legislativi di ricognizione, uno o più decreti legislativi finalizzati alla raccolta in **testi unici meramente compilativi di disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei**, apportandovi le sole modifiche di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento e la coerenza terminologica.

L'*articolo 4* sancisce che **comuni, province e città metropolitane hanno potestà normativa (statutaria e regolamentare) secondo i principi fissati dalla Costituzione**. Lo statuto stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo (anche sostitutivo), le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare, mentre l'organizzazione e la disciplina dell'organizzazione, lo svolgimento e la gestione delle funzioni è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione statale o regionale che ne assicura i requisiti minimi di uniformità.

Gli *articoli 5 e 6* recano disposizioni in tema di **partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano alla materia comunitaria e di attività internazionale** delle stesse, mentre l'*articolo 7* prevede che lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a **conferire le funzioni amministrative** da loro esercitate, **sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**, attribuendo a province, città metropolitane, regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa, per motivi funzionali o economici, per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale.

E' altresì previsto che Stato, regioni, città metropolitane, province, comuni e comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà, mentre tutte le altre funzioni non diversamente attribuite spettano ai comuni.

Per l'attuazione del conferimento, anche in termini di trasferimento delle occorrenti risorse, il governo è chiamato a presentare in Parlamento uno o più disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale (e senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica) per il recepimento dei necessari accordi con le regioni e le autonomie locali (in Conferenza unificata) in ordine alle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e compiti da conferire.

E' altresì previsto che la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

L'*articolo 8* disciplina le modalità attuative e temporali del **potere sostitutivo del governo** (articolo 120 della Costituzione), precisando che i provvedimenti sostitutivi (in mancanza di provvedimenti dovuti o necessari) devono essere proporzionati alle finalità perseguite. E' previsto altresì che il governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

L'*articolo 9* disciplina le procedure e la tempistica in materia di ricorsi alla Corte costituzionale sia da parte dello Stato nei confronti della regione che della regione nei confronti dello Stato, modificando una serie di disposizioni pre-vigenti.

L'*articolo 10* disciplina il **ruolo del prefetto** del capoluogo delle regioni a statuto ordinario, **quale rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie**. In particolare, il rappresentante dello Stato cura in sede regionale:

- le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regione ed il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio
- la tempestiva informazione al governo degli statuti regionali e delle leggi regionali (per l'eventuale questione di legittimità costituzionale) ed il tempestivo invio dei medesimi atti all'Avvocatura dello Stato avente sede nel capoluogo
- la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e regioni previsti da leggi statali in tema di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali
- l'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo

- la verifica dell'interscambio di dati ed informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali
- la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali, costituendo il tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali, e la raccolta e lo scambio dei dati di rilevanza statistica
- l'indizione delle elezioni regionali e la determinazione dei seggi consiliari e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni, nonché l'adozione dei provvedimenti connessi e conseguenti, fino all'entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali.

*** ** ***

BREVI CONSIDERAZIONI

Sussistono dubbi sulla circostanza che le competenze dello Stato siano solo quelle elencate nell'articolo 117, laddove in diversi altri articoli della Costituzione sono indicate ulteriori materie per le quali è prevista una riserva di legge statale, e sul limite tra determinazione dei principi fondamentali di spettanza statale e normativa di settore o di dettaglio.

Sul piano dell'autonomia legislativa, sintomatica appare la scelta operata di non considerare le materie di legislazione concorrente come materie su cui la regione esercita la propria competenza legislativa entro i principi *eventualmente* apposti dal legislatore statale, bensì di considerare le stesse come materie su cui *deve* insistere una legislazione statale di principio, quand'anche desumibile dalla legislazione statale esistente (in tal senso, la competenza concorrente prevista dal novellato articolo 117 non si differenzia da quella prevista dall'articolo 117 prima della riforma).

Singolare può apparire la delega al governo ad adottare decreti legislativi per la raccolta in testi unici delle disposizioni legislative esistenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di competenza concorrente, così come sembra ambigua, in materia di potere sostitutivo, la possibilità di adozione in via sostitutiva da parte del governo di provvedimenti anche normativi (decreti legge), con una evidente forzatura del dettato costituzionale.

Altro elemento di perplessità è l'introduzione della figura del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie soprattutto alla luce della disposizione secondo cui *"nelle norme dell'ordinamento giuridico, compatibili con le disposizioni di legge costituzionale, il riferimento al commissario di governo è da intendersi il prefetto titolare dell'ufficio territoriale del governo del capoluogo di regione quale rappresentante dello Stato"*.

Il nuovo quadro normativo costituzionale sembra poi guardare con favore al regionalismo differenziato, confermando le autonomie differenziate delle cinque regioni a statuto speciale e prevedendo la possibilità per quelle a statuto ordinario di ottenere, attraverso una procedura legislativa aggravata "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", in materie spesso diverse da quelle riconosciute alle odierne regioni ad autonomia speciale. Senonché questo nuovo tipo di regionalismo differenziato sembra affievolirsi in termini di possibilità di realizzazioni e quindi allontanarsi sul piano dell'effettività, considerato che il provvedimento testé esaminato nulla dispone in termini di procedure.

D'altronde, la prospettiva di realizzazione del tipo di regionalismo differenziato a "specialità diffusa" diventa ancora più problematica se si considera il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa recante "Modifiche dell'articolo 117

della Costituzione” e approvato in prima lettura al Senato della Repubblica il 5 dicembre 2002 ed alla Camera dei Deputati il 14 aprile 2003. Il progetto in questione, prevedendo infatti per le regioni la possibilità di attivare la competenza esclusiva in alcune materie essenziali (assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione, definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione, la polizia locale), è palesemente volto a introdurre un regionalismo differenziato “a più velocità”, un regionalismo cioè con differenziazioni che non sarebbero calate dall’alto verso il basso ma procederebbero dal basso verso l’alto e sarebbero quindi rimesse all’autonoma iniziativa regionale.

Se quindi si può ritenere che su alcune questioni di fondo la legge n. 131 del 2003 appare ancora lacunosa, sembra evidente lo scopo di recuperare pienamente alla sede politico legislativa la determinazione dei principi fondamentali, sottraendo spazio alla loro definizione in via di giurisprudenza costituzionale ed affidando al Governo (con i decreti legislativi) la mera ricognizione degli stessi seppur lungo un tracciato delineato dai principi e criteri della delega che fatalmente innovano l’ordinamento anteriore e selezionano e variamente risistemano le norme.

*** ** ***

La ricognizione dei principi fondamentali

Al tema della **ricognizione dei principi fondamentali**, posto dalla legge n. 131 del 2003 va riservata una particolare riflessione per le implicazioni di carattere giuridico e normativo che esso comporta.

Come afferma la Corte costituzionale (sentenza n. 40 del 1972) *“tra la competenza legislativa dello Stato e quella delle regioni sulle materie elencate nell’articolo 117 (oggi terzo comma) non c’è netta separazione di materie: sulla stessa materia, al contrario devono concorrere la legge statale e la legge regionale, l’una ponendo e successivamente modificando i principi fondamentali, all’altra essendo riservato porre le norme ulteriori”*.

In effetti, la potestà legislativa concorrente è quella che, tra tutte, ha dato luogo ai maggiori problemi interpretativi visto che il suo sistema ruota intorno al concetto di principio fondamentale che produce il risultato di definire in negativo il quantum della normativa di risulta affidata al legislatore regionale.

Ormai acclarati che i principi fondamentali possono essere desunti, in mancanza di una legge quadro, dalla legislazione vigente, la delega conferita in tal senso al governo necessita di una prodromica riflessione circa le presunte caratteristiche del principio fondamentale che sfugge ad astratte o troppo rigide incasellazioni in quanto espressione del fenomeno della relatività e della gradualità dei valori giuridici.

Il lavoro di ricognizione necessita, innanzitutto, di una cernita per materie degli atti legislativi da passare in rassegna. Molte delle materie elencate nel nuovo articolo 117, comma 3, sono una novità per la legislazione regionale, sicché, non essendo possibile rinvenire nell’ordinamento anteriore alla riforma costituzionale alcuna relativa legge cornice, non si pongono problemi circa eventuali autoqualificazioni delle fonti legislative da vagliare.

Ma per altre materie, quali ad esempio il governo del territorio, il discorso è differente, in quanto già in passato sono state oggetto di potestà legislativa concorrente e, in alcuni casi, sono state emanate leggi statali volte a porre principi fondamentali.

Questo dato testuale, ove rinvenibile, non appare sempre univoco, ma anzi risulta articolato in tre grandi categorie:

- leggi che contengono una autoqualificazione dell’atto come legge quadro e l’indicazione, all’interno della legge, delle disposizioni che delineano principi fondamentali
- leggi che contengono una autoqualificazione dell’atto, ma non l’espressa indicazione delle disposizioni che esprimono i principi della materia

- leggi che non contengono una autoqualificazione dell'atto, ma al cui interno sono rinvenibili riferimenti ai principi fondamentali.

La Corte costituzionale, da tempo, ha ribadito che per l'individuazione dei principi fondamentali non sia sufficiente la mera qualificazione formale data dal legislatore statale, occorrendo puntare piuttosto sui criteri di natura sostanziale. A titolo esemplificativo, la sentenza n. 85 del 1990 (ma anche le sentenze nn. 219 del 1984, 192 del 1987 e 1002 del 1988, 29 del 1995, 482 del 1995, 171 del 1999 e 170 del 2001) afferma che *“la qualificazione di una legge o di alcune sue disposizioni come principi fondamentali della legislazione statale o come norme fondamentali di riforma economico-sociale non può discendere soltanto dalle affermazioni del legislatore stesso, ma deve avere una puntuale rispondenza nella natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento o dei rapporti sociali disciplinati”*.

Stabilito questo banale, ma non scontato, principio, occorre sottolineare che la prassi dello Stato di dettare, accanto alla normativa di principio, norme di dettaglio cedevoli (applicabili fin a quando il legislatore non avrà esercitato la propria competenza), senza operare l'opportuna testuale distinzione, complica l'attività dell'interprete. Trarre dal dettato costituzionale indicazioni utili a individuare il discrimine tra norme di principio e norme di dettaglio, e perciò tra competenza statale e quella regionale, è impossibile. Il costituente ieri e il legislatore costituzionale oggi, non occupandosi di delineare esattamente il contenuto dei principi fondamentali, hanno omesso di stabilire dei criteri rigidi, preferendo affidare alla logica dinamica del contenzioso Stato-regioni, di volta in volta, il gravoso compito di dipanare la matassa.

Un tentativo di tracciare un identikit del principio fondamentale è rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1988, secondo la quale *la norma di principio sarebbe caratterizzata da due requisiti necessari: uno sostanziale ed uno strutturale. Il primo consiste nell'essere espressione di scelte politiche fondamentali, mentre il secondo deriva dal presentare un grado elevato di astrattezze tale da rendere la normativa insuscettibile di applicazione immediata e perciò bisognosa di un ulteriore sviluppo legislativo ad opera del legislatore regionale.*

Tuttavia, nella medesima sentenza, la Corte considera *legittima una legge statale penetrante e dettagliata non perché espressione del limite dei principi fondamentali, ma perché deputata a soddisfare un ulteriore e diverso limite: l'interesse nazionale. L'interesse all'uniformità, di conseguenza, non agirebbe sul limite dei principi fondamentali, dirigendosi piuttosto verso altri limiti della potestà legislative regionale (indirizzo e coordinamento o interesse nazionale).*

Nella sentenza n. 355 del 1993 la Corte ammette altresì la *possibilità per lo Stato di adottare norme di dettaglio, ancorchè non cedevoli, nelle materie oggetto di potestà*

concorrente ma senza per questo smentire la sua precedente giurisprudenza circa la naturale caratteristica strutturale del principio fondamentale, data dall'essere astratto e, pertanto non autoapplicativo. E' tuttavia possibile ragionare ancora oggi in questi termini, dato che la Corte (sentenza n. 282 del 2002) ha statuito che *"la nuova formulazione dell'articolo 117, terzo comma esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali"*? Potrebbero norme di dettaglio inderogabili essere inserite nei decreti delegati e continuare a vincolare il legislatore regionale? Il governo è stato deputato ad operare una ricognizione dei soli principi fondamentali, giacchè solo questi – e non anche quelle norme di dettaglio inderogabili – dovrebbero *"in sede di prima applicazione ... orientare l'iniziativa legislativa delle regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali"* (articolo 1, comma 4, legge n. 131/2003).

La stessa legge "La Loggia" prevede inoltre, nelle materie in cui saranno adottati detti decreti legislativi, l'emanazione di appositi testi unici meramente compilativi in cui andranno raccolte quelle norme non aventi carattere di principio fondamentale, ossia le norme di dettaglio.

Eppure una tale valutazione, apparentemente lineare, è inficiata dall'anacronistica considerazione delle proprietà del principio fondamentale, ovvero il presunto carattere della non autoapplicatività della norma.

Se si analizza la successiva giurisprudenza costituzionale, è facile notare come la Corte abbia da tempo abbandonato il criterio strutturale per affidarsi ad apprezzamenti maggiormente discrezionali fondati su elementi di natura sostanziale. La sentenza n. 482 del 1995 dispone infatti che *"non tutte le disposizioni, né il loro compiuto tenore letterale, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello stato, ma solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono, per principi enunciati o da esse desumibili"*.

La sentenza n. 171 del 1999 sembra confortare tali affermazioni: *"Nella fattispecie in esame (pubblico impiego) sono da considerare vincolanti per la potestà legislativa regionale non solo le disposizioni che recano direttamente questi principi, ma anche tutte le altre disposizioni impugnate, purché legate alle prime da un rapporto di coesistenza o di necessaria integrazione"*.

Da ultimo si segnala, pur riguardando le norme fondamentali di riforma economico-sociale, la sentenza n. 477 del 2000 che, dopo aver citato testualmente la sentenza n. 482 del 1995 recita *"...è da aggiungere soltanto che partecipano della medesima natura e godono pertanto della medesima protezione costituzionale anche le norme che, pur non svolgendo di per sé la funzione di gettare le basi della nuova disciplina,*

sono legate a quelle da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione, tale che la loro assenza, o la loro contraddizione da parte di altra normativa, finirebbero per pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi riformatori o per modificare o snaturare la portata”.

Tale ricostruzione sembra essere confermata dalle indicazioni che la legge “La Loggia” offre su tale questione, con particolare riferimento alle lettere a) e b) dell’articolo 1, comma 6:

- nel delegare la ricognizione dei principi fondamentali, il legislatore delegante indica nei criteri direttivi, cui il governo dovrà attenersi, quello di *“salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle regioni ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione”*. E’ evidente che l’esigenza di salvaguardare la potestà legislativa regionale non esclude necessariamente, allorché vi siano giustificate ragioni di uniformità, che i principi possano risultare più penetranti fino al punto di lasciare alle regioni solo uno spazio di stretta esecuzione, anche se resta ineludibile che la legislazione regionale non debba essere svuotata di sostanziali contenuti
- il secondo criterio appare come chiave di volta della delega, ovvero *“considerazione prioritaria, ai fini dell’individuazione dei principi fondamentali, delle disposizioni statali rilevanti per garantire l’unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell’incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori e autorizzatori”*.

E’ facile intravedere in tali formule similarità con quelle dell’articolo 120, comma 2, della Costituzione ed il riecheggiare di un retrostante interesse nazionale, limite che nella Costituzione è stato sì stralciato dal revisore del Titolo V, ma i cui valori che esso esprimeva non possono considerarsi venuti meno. Del resto, è stata proprio la Corte costituzionale, all’indomani dell’istituzione delle regioni ordinarie, ad affermare che le esigenze unitarie vengono perseguite, innanzitutto, *“attraverso l’esplicita enunciazione dei principi fondamentali di cui allo stesso articolo 117”* (sentenza n. 39 del 1971), e si può aggiungere che oggi tale compito si fa più gravoso giacché nelle materie oggetto di potestà concorrente, così come in quelle di competenza residuale regionale, lo Stato non potrà più adottare gli atti di indirizzo e coordinamento, secondo quanto stabilito dall’articolo 8, comma 6, della Legge n. 131/2003 e confermato dalla Consulta nella sentenza n. 329 del 2003.

Appare plausibile, quindi, sostenere che il governo, allorché incontri delle norme statali intrinsecabilmente legate con le materie di cui all’articolo 117, comma 3, della Costituzione e teleologicamente finalizzate a garantire le esigenze dianzi richiamate, debba inserirle nella delega.

Nella logica di tale ricostruzione, il risultato è quello di una distinzione tra normativa statale e normativa regionale a “passo variabile”, differente secondo gli interessi, degli ambiti e delle materie. D'altronde, nella sentenza n. 303 del 2003, chiamata a verificare *“se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente”*, la Corte costituzionale afferma che nel nostro sistema esistono congegni volti a rendere più flessibile un disegno che altrimenti rischierebbe di vanificare quelle istanze di unificazione che trovano sostegno giuridico nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Uno di questi congegni in grado di garantire una flessibilità del modello, la Corte lo rinviene nell'articolo 118, comma 1, ossia nel *principio di sussidiarietà*, principio che pur operante sul piano amministrativo si riverbera sull'assetto e sul riparto delle competenze legislative.

A ben riflettere tale lettura può giustificare un altro tipo di intervento nell'ambito dell'articolo 1, comma 5 della stessa Legge n. 131/2003 che stabilisce *che “nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione”*. Tale comma, prendendo atto della trasversalità di molte delle materie di competenza esclusiva dello Stato (sentenza della Corte costituzionale n. 536 del 2002), attribuisce al governo la possibilità di indicare *“nei decreti legislativi di ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, anche disposizioni statali nelle quali trovano disciplina quei valori trasversali (ad es. i livelli minimi essenziali) affidati alla competenza esclusiva dello Stato ma incidenti sulle stesse materie concorrenti”*.

I decreti legislativi di ricognizione, nati per fornire alla regione un quadro certo entro cui legiferare, verrebbero così ad assumere un'altra più celata funzione, ovvero di strumento operativo per interpretare le ambigue voci introdotte dal legislatore costituzionale del 2001.

Ma quale criterio dovrebbe utilizzare il governo per discernere se una data disposizione o un'intera submateria vada ascritta alla potestà legislativa concorrente (e perciò bisognosa dell'individuazione dei principi fondamentali) o alla competenza esclusiva statale, qualora presenti profili attinenti ad ambo gli aspetti? La risposta sembra fornircela il già menzionato articolo 1, comma 6, lett. a) della Legge n. 131/2003, nella parte in cui stabilisce che l'individuazione dei principi fondamentali deve avvenire *“per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari”*.

Il problema, quindi, se il criterio di interpretazione delle materie debba seguire l'oggetto della disciplina, o il fine perseguito, andrebbe risolto nel primo senso, anche

se non sono mancati casi in cui la Consulta ha fatto proprio il criterio teleologico per discernere la competenza statale da quella regionale sullo stesso oggetto, sicché le esigenze elencate dall'articolo 1, comma 6, lett. b) della Legge n. 131/2003, ed in particolare l'unità giuridica ed economica e la tutela dei livelli essenziali, fungendo da guida, potrebbero fornire al governo i presupposti per discostarsi dal criterio oggettivo e adottare quello finalistico.

Pertanto, nei casi in cui tali bisogni unitari siano predominanti, e vi sia una chiara attinenza delle disposizioni con le voci contenute nell'articolo 117, comma 2, della Costituzione, il governo può ascrivere siffatte disposizioni alla competenza esclusiva dello Stato.

*** ** ***

Disegno di legge costituzionale “Nuove modifiche al Titolo V, parte II della Costituzione” (c.d. La Loggia 2)

Le riforme realizzate con le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e nn. 1 e 3 del 2003 hanno modificato i profili dello Stato istituzionalmente decentrato. All’originario disegno di una Repubblica che procedeva dall’alto, si è sostituita una Repubblica costruita dal basso, secondo:

- un nuovo criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni
- il rafforzamento dell’autonomia statutaria delle regioni ordinarie ed il riconoscimento di un’ampia autonomia di quelle a statuto speciale per la determinazione della forma di governo
- l’abbandono del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative in favore di un criterio di ripartizione tra Stato, regioni ed enti locali fondato sulla sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza
- la dismissione dei penetranti controlli dello Stato sugli atti e sull’espletamento delle funzioni delle regioni e degli enti locali.

Il disegno di legge, che consta di cinque articoli, prende le mosse dalla considerazione che la riforma del 2001, pur avendo impresso una forte accelerazione al processo di trasformazione dell’ordinamento, non ne ha valutato approfonditamente effetti ed implicazioni, con carenze che sono state individuate nella:

- persistenza di una vasta area di competenze legislative concorrenti, fonti di conflitti demandati alla Corte Costituzionale
- previsione, al loro interno, di materie incompatibili con la dimensione regionale (*produzione e distribuzione nazionale dell’energia, grandi reti di trasporto, porti ed aeroporti civili, ordinamento della comunicazione, professioni*)
- omissione o dimenticanza di altre materie con conseguenti problemi di ricostruzione ermeneutica (*lavori pubblici, procedimento amministrativo, sicurezza della circolazione e navigazione, industria, spettacolo*)
- scomparsa dell’interesse nazionale come clausola generale
- mancanza di norme transitorie per il passaggio al nuovo sistema.

L’intervento riformatore si muove quindi su tre direttrici:

- la reintroduzione espressa dell’**interesse nazionale**, collante indispensabile di ogni ordinamento federale o regionalistico
- la proclamazione della **Repubblica quale garante dei principi** sanciti dalla Costituzione
- la **risistemazione a regime delle materie di competenza legislativa statale e regionale**.

Sotto quest'ultimo aspetto, si prevede l'abolizione della legislazione concorrente e le materie già ricomprese nella stessa vengono ridistribuite tra Stato e regioni secondo un criterio di adeguatezza e proporzionalità. Laddove una separazione netta non è praticabile, è proposta la separazione della materie, attribuendole allo Stato per la parte di rilievo nazionale/internazionale e ordinamentale, ed alle regioni per quella di dimensione regionale o locale.

Si provvede altresì a ricomprendere e distribuire le “materie dimenticate”, ponendo in essere una legislazione ripartita già in parte presente nella Costituzione (ad es. per l'istruzione ed i beni culturali).

Passano quindi alla legislazione esclusiva dello Stato: produzione, trasporto, scorte strategiche e distribuzione nazionale dell'energia, le grandi reti di trasporto e navigazione, l'ordinamento della comunicazione. Sono inoltre attribuite allo Stato le norme generali ed ordinamentali in materia di: armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento del sistema tributario, procedimento amministrativo, ordinamento sportivo, commercio estero, attività produttive, alimentazione, tutela della salute, tutela del lavoro, professioni, paesaggio. Sono di pertinenza statale, per le parti di rilievo nazionale, in porti ed aeroporti civili, le emergenze e le calamità nazionali, la valorizzazione dei beni culturali.

Alle regioni spettano, innanzitutto, le materie oggetto del disegno di legge costituzionale sulla devoluzione (sanità, istruzione e polizia locale), cui si aggiunge un elenco di specifiche materie attribuite alla competenza esclusiva (istruzione e formazione professionale, cooperazione, artigianato, ricerca scientifica e innovazione tecnologica di interesse regionale o locale, emittenza di ambito regionale, valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali ed ambientali, promozione ed organizzazione di manifestazioni sportive di rilevanza regionale o locale, industria, agricoltura e turismo, in ambito regionale, commercio, governo del territorio).

E' confermata, infine, la clausola residuale di appartenenza alle regioni di ogni altra materia non espressamente riservata allo Stato.

Con riferimento allo spettacolo, l'articolo 2 della proposta (Sostituzione dell'articolo 117 della Costituzione) prevede che *“lo Stato esercita la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie: ... la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo...”*, mentre *“le regioni, nel rispetto dell'interesse nazionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari esercitano la potestà legislativa esclusiva nella promozione ed organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali di rilevanza regionale e locale...”*.

Le restanti disposizioni dell'articolo 117 della Costituzione non vengono sostanzialmente modificate, salvo per quanto concerne il riconoscimento della potestà regolamentare anche ai comuni, alle province, alle città metropolitane ed alle loro

unioni e la previsione della previa consultazione delle regioni nella fase delle trattative internazionali riferite a materie di loro competenza legislativa.

Si prevede, inoltre, un regime particolare per Roma, capitale della Repubblica, che assume una peculiare valenza per tutto il territorio nazionale. E' demandato allo statuto della regione Lazio la disciplina delle sue particolari forme e condizioni di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, sentiti il comune di Roma e la provincia.

Sono infine previste disposizioni finali e transitorie, sancendo che le norme vigenti continuano ad applicarsi fino all'entrata in vigore delle leggi statali o regionali adottate secondo l'ordine delle nuove o diverse competenze, e introducendo una norma transitoria per le regioni a statuto speciale, analoga a quella prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; viene inoltre prevista l'abrogazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione (c.d. regionalismo differenziato).

*** ** ***

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE “Modifiche dell’articolo 117 della Costituzione” (c.d. devolution)

Il provvedimento intende imprimere, con la necessaria gradualità e coniugando efficienza e solidarietà, una svolta federalista in materia di sanità, istruzione e sicurezza civile (come richiamato nella relazione illustrativa del progetto), segnalandosi come la Costituzione ha un carattere aperto, tale da consentire all’impianto dei principi fondamentali di guidare un’evoluzione che va nella direzione di avvicinare sempre di più le istituzioni alle realtà e identità territoriali.

Altra considerazione che appare degna di nota, e che si rinviene nella relazione illustrativa del progetto, è che la legge n. 59/1997, trasferendo le funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali, è andata oltre la previsione dell’articolo 117 della Costituzione, tanto da richiedere una modifica del Titolo V. Ed appare altresì incongruo che nel trasferimento delle funzioni non si sia abbandonata una logica centralistica, poiché è stato il legislatore nazionale a decidere quali funzioni trasferire e le relative modalità.

La scelta operata dal disegno di legge si incentra sulle esigenze primarie indicate dalle regioni e sull’attribuzione della potestà legislativa esclusiva in alcune materie essenziali e più direttamente collegate alla natura dell’ente regionale e ad un più stretto raccordo tra l’ente che esercita il potere ed il cittadino.

Va in particolare segnalato il richiamo alla salvaguardia della tutela dei diritti fondamentali sancito dalla prima parte della Costituzione nelle materie interessate dal disegno di legge, il che non impedisce comunque di attribuire la competenza legislativa esclusiva alla regione, tenuto conto dell’impossibilità di individuare e adottare sull’intero territorio nazionale modelli uniformi di organizzazione e gestione.

Con l’attribuzione della competenza esclusiva si tende, secondo l’intenzione del proponente, parificare la funzione legislativa regionale alla funzione legislativa statale, entrambe sottoposte alla Costituzione ed ai suoi vincoli e limiti, sottraendo la prima alla condizione di atto di integrazione e di attuazione della seconda.

La relazione illustrativa al provvedimento obietta alla possibile critica di determinare disequaglianze e fratture nel sistema, facendo leva sulla fitta rete di funzioni e competenze che ne assicurano e consolidano l’unitarietà, garantendo il principio di uguaglianza attraverso l’adeguatezza, ovvero rispetto a esigenze che vengono dal territorio, secondo le sue specifiche realtà e le condizioni storico-sociali.

*** ** ***

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE “Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione”

Il progetto si inserisce nell'alveo delle iniziative avviate per la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, una riforma che, nel momento in cui modificava la forma dello Stato, con la valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali, non era accompagnata da alcuna modificazione alla forma di governo ed alla configurazione degli organi rappresentativi statali.

Il primo capo riguarda l'istituzione del Senato federale della Repubblica, una denominazione che corrisponde alla tipologia di composizione dell'organo, in cui la base regionale della rappresentanza si coniuga con la provenienza dell'eletto da cariche rappresentative locali.

La modificazione concernente il sistema bicamerale italiano, un'eccezione tra i principali paesi di democrazia consolidata per la completa identità di composizione e funzione delle due Camere, si muove lungo due direttive, ovvero l'organizzazione e le funzioni. Dalla proposta si evince che tali profili debbano muoversi insieme e coerentemente, sia per ragioni di simmetria, sia per assicurare una corrispondenza tra la costituzione dell'organo e le sue funzioni, laddove l'elemento unificante è l'obiettivo di dare una piena espressione, nel Parlamento nazionale, alle autonomie regionali.

Il modello proposto è quello del Senato elettivo, formato su base regionale e con metodo proporzionale, superando le opzioni di un Senato composto da membri designati dalle regioni o di abbinamento dell'elezione del Senato federale, su base regionale, a quella dei singoli Consigli regionali.

La modifica dell'*articolo 55* della Costituzione è solo lessicale, con ridenominazione del Senato della Repubblica in Senato federale della Repubblica, mentre quella dell'*articolo 56* riguarda la riduzione dei componenti della Camera dei Deputati (quattrocento più gli otto assegnati alla circoscrizione estero) e quella dell'*articolo 57* interessa la composizione del Senato (duecento cui si aggiungono i quattro assegnati alla circoscrizione estero ed i senatori a vita) e le modalità elettive (sistema proporzionale e rappresentanza territoriale da parte dei senatori – il limite per ogni regione è ridotto da sette a cinque salvo le deroghe per Molise e Valle d'Aosta, rispettivamente due e un senatore), con un percorso diverso da quello che contraddistingue il sistema di elezione della Camera dei Deputati.

La modificazione dell'*articolo 58* riguarda il requisito dell'età per l'elettorato attivo (18 anziché 25 anni) e per quello passivo (25 anziché 40 anni) delineando una perfetta simmetria tra Camera e Senato. Viene infine stabilito che sono eleggibili a

senatori coloro che hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali o regionali, all'interno della regione, o siano stati senatori o deputati nella regione, introducendo un requisito di eleggibilità che costituisce la prima forte estrinsecazione nel nuovo radicamento territoriale degli eletti.

La modifica del *secondo comma dell'articolo 59*, intende chiarire che il numero totale dei senatori a vita di nomina presidenziale è pari ad un massimo complessivo di cinque unità (è quindi esclusa l'interpretazione in base alla quale ciascun Presidente può nominare fino a cinque senatori a vita), mentre quella dell'*articolo 60* è solo di formale coordinamento.

La prima variazione concernente l'*articolo 64*, riguarda il quorum per deliberare, aggiungendo, tra i requisiti per la validità delle deliberazioni del Senato, la presenza di senatori eletti in almeno un terzo delle regioni (caratterizzando sotto il profilo funzionale, la sua natura territoriale); la seconda variazione tende a garantire i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare, con riserva di tempi per l'esame di loro proposte e di iniziative con previsione del voto finale.

La modifica dell'*articolo 65* tende a precisare che la legge riguardante la determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità con la funzione parlamentare è approvata con procedimento bicamerale paritario, lo stesso richiesto per stabilire l'indennità parlamentare, identica fra Camera e Senato (*articolo 69*), mentre l'*articolo 67* precisa che i deputati ed i senatori rappresentano la nazione e la Repubblica ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.

L'*articolo 70* configura un sistema a "bicameralismo asimmetrico" articolato su:

- *esame dal parte della Camera*, dei disegni di legge concernenti le materie di competenza legislativa esclusiva statale. Una volta approvati, i disegni di legge sono trasmessi al Senato che li esamina solo nel caso in cui venga avanzata richiesta da un terzo dei suoi componenti entro dieci giorni dalla trasmissione; nei successivi trenta giorni il Senato delibera sul progetto, proponendo eventuali modifiche su cui la Camera decide in via definitiva (qualora il Senato non proponga modificazioni, la legge può essere direttamente promulgata). I termini sono ridotti alla metà per l'esame di disegni di legge di conversione di provvedimenti d'urgenza;
- *esame da parte del Senato* dei disegni di legge concernenti materie di competenza legislativa statale concorrente. Una volta approvati, i disegni di legge sono trasmessi alla Camera con un iter speculare di quello individuato in precedenza.

La funzione legislativa è esercitata *collettivamente dalle due Camere*:

- tassativamente per alcuni disegni di legge le cui materie trattate, di competenza esclusiva statale, si intrecciano con le competenze regionali o interessano la funzionalità dei due organi (perequazione delle risorse finanziarie, funzioni fondamentali degli enti locali, sistema di elezione delle Camere e del Senato);

- in via residuale, in ogni altra materia in cui la Costituzione rinvii ad una legge dello Stato (revisione della Costituzione, determinazione dei principi fondamentali per l'attribuzione alle regioni ed enti locali del loro patrimonio).

Si prevede inoltre che, nel caso in cui un disegno di legge non sia approvato nel medesimo testo dopo la prima lettura da parte di ciascuna camera, i Presidenti delle Camere convocano, d'intesa tra loro, una commissione mista paritetica incaricata di predisporre un testo sulle disposizioni su cui permane il disaccordo e su tale testo le due assemblee deliberano senza possibilità di emendare.

E' altresì disposto che i Presidenti, d'intesa fra loro, decidano sulle eventuali questioni relative alla competenza delle due Camere in ordine alla competenza legislativa di una materia oggetto di controversia.

In maniera consequenziale, gli *articoli 71 e 72* sono modificati in modo da prevedere che l'iniziativa legislativa spetta al Governo e a ciascun membro delle camere nell'ambito delle rispettive competenze e che ogni disegno di legge è presentato alla Camera competente. Il terzo comma dell'articolo 72 precisa che la possibilità di esame e approvazione di disegni di legge da parte delle Commissioni è riferita solo ai disegni di legge per i quali è richiesto il procedimento necessariamente bicamerale.

Si introducono *due ulteriori commi all'articolo 72* in base ai quali si prevede che il Senato è organizzato in commissioni, anche in riferimento alle leggi regionali di ratifica di intese tra le regioni, e che lo stesso Senato, anziché la commissione parlamentare per le questioni regionali, esprime il parere sul decreto di scioglimento di un Consiglio regionale o di rimozione del Presidente di Giunta ed esamina le proposte di legge di iniziativa regionale adottate da più assemblee regionali in coordinamento tra di loro.

Gli *articoli 80 e 81* presentano una modifica tecnica di armonizzazione con l'articolo 70.

Con l'*articolo 104* è attribuito separatamente a Camera e Senato il potere di nomina dei componenti del Consiglio superiore della magistratura di propria competenza (un sesto dei componenti ciascuno), con nomina del vicepresidente di spettanza del Presidente della Repubblica.

L'*articolo 135* modifica la composizione della Corte Costituzionale, con un peso significativo alle regioni, per il tramite del Senato federale, nella nomina parlamentare di una parte dei giudici costituzionali, dagli attuali quindici a diciannove, di cui tre eletti dalla Camera e sei dal Senato, con rafforzamento dell'indipendenza dei giudici nella propria attività anche sotto il profilo formale (nei cinque anni successivi alla cessazione della carica non possono essere ricoperti incarichi di governo o assunte cariche pubbliche elettive o di nomina governativa, o

funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge, così come non possono essere nominati giudici costituzionali i membri in carica o non più in carica da meno di cinque anni del Parlamento o dei Consigli regionali).

La nomina dei giudici avviene e a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti delle Assemblee; per i scrutini successivi al terzo è richiesta la maggioranza dei tre quinti dei componenti le Assemblee.

Il progetto propone poi l'*abrogazione del terzo comma dell'articolo 116*, che configura una sorta di "regionalismo differenziato" su determinate materie espressamente previste, che rimetterebbe alla decisione della maggioranza parlamentare pro-tempore l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia delle singole regioni, anziché assicurare a tutte le regioni, la possibilità di attivare le competenze direttamente riconosciute dalla Costituzione.

L'*abrogazione dell'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 126* (attribuzione alla commissione parlamentare per le questioni regionali in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali) è un'armonizzazione tecnica con l'articolo 72 (competenza attribuita al Senato).

La modifica dell'*articolo 83* riguarda la previsione dell'elezione del Presidente della Repubblica da parte di un collegio elettorale formato dai membri delle due Camere e da un numero di rappresentanti regionali, da determinarsi con parametri fissi (tre delegati per ciascuna regione, ad eccezione della Valle d'Aosta – un delegato) e variabili (assegnazione in funzione del numero degli abitanti). Il meccanismo di votazione si basa sull'applicazione graduale decrescente di maggioranza qualificata (da due terzi a tre quinti, e maggioranza assoluta dal quinto scrutinio).

La modifica all'*articolo 85* riguarda l'aumento del termine, da trenta a sessanta giorni, entro il quale il Presidente della Camera deve convocare il collegio elettorale che designa il nuovo Presidente della Repubblica, mentre l'*articolo 86* reca un adeguamento lessicale relativo al Senato federale della Repubblica.

Il modello delineato per il Presidente della Repubblica è quello del rafforzamento del suo carattere imparziale e neutrale, quale efficace contrappeso istituzionale alle autonomie locali e territoriali da un lato ed al primo ministro dall'altro.

Il primo comma dell'*articolo 87* definisce il Presidente della Repubblica quale organo di garanzia costituzionale e rappresentante dell'unità federale della nazione. Tra i nuovi compiti ad esso attribuiti rientrano la nomina dei presidenti delle autorità amministrative indipendenti (authorities) e del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura (anziché eletto dal medesimo CSM fra i membri designati dal Parlamento), mentre l'*articolo 88* disciplina il potere di scioglimento anticipato dei due rami del Parlamento:

per la Camera dei Deputati

- in assenza di eventi patologici legati alla rottura del rapporto di fiducia, su richiesta del primo ministro, che ne assume la responsabilità (si prevede un lasso temporale minimo tra due richieste dello stesso tenore)
- a seguito del venir meno del rapporto di fiducia tra primo ministro e maggioranza parlamentare
- dopo la constatazione dell'impossibilità, da parte del Presidente della Repubblica, di procedere alla nomina di un nuovo primo ministro, resa necessaria dalla morte, dall'impedimento permanente o dalle dimissioni (per cause diverse da quelle legate alla fiducia) del primo ministro in carica

per il Senato federale

- nei soli casi di prolungata impossibilità di funzionamento e nel rispetto del "semestre bianco".

Le modifiche dell'*articolo 89* riguardano la sostituzione del termine "Presidente del Consiglio" con "Primo ministro" e la soppressione dell'istituto della controfirma ministeriale o presidenziale per una serie di atti (rinvio e messaggi alle camere, concessione di grazia, nomina di giudici costituzionali e del vicepresidente del CSM, alcune ipotesi di scioglimento delle Camere – eccezion fatta per quella richiesta dal primo ministro).

La modifica dell'*articolo 91* è di mero coordinamento formale con l'articolo 83 (il Presidente della Repubblica presta giuramento dinanzi al collegio che lo ha eletto).

Relativamente alla figura del primo ministro, scelto direttamente dall'elettorato, il modello delineato ricalca quello del c.d. "parlamentarismo maggioritario", con un governo di legislatura stabile, con un'ampia maggioranza parlamentare e con un complessivo e significativo rafforzamento della figura del premier. Tale rafforzamento si estrinseca:

- nel potere di nomina e revoca dei ministri
- nella costituzionalizzazione del programma di governo
- nella possibilità di determinare la politica generale del Governo
- nel potere di dirigere l'attività dei singoli ministri
- nella fissazione di regole di stabilizzazione del Governo, laddove lo scioglimento anticipato della camera dei deputati mira ad ottenere un rafforzamento della posizione maggioritaria della coalizione di governo.

In particolare, la modifica dell'*articolo 92* introduce la figura del primo ministro in luogo del presidente del consiglio dei ministri e la sua nomina simultaneamente all'elezione della Camera dei Deputati da parte del Presidente della Repubblica sulla base dei risultati delle elezioni, nonché la nomina di un nuovo primo ministro in caso di morte, impedimento o dimissioni slegate dal rapporto di fiducia del primo ministro

in carica. Viene infine conservata la struttura dell'organo di governo, composto da più organi individuali (primo ministro e singoli ministri) e da un organo collegiale (consiglio dei ministri).

Gli *articoli 93 e 96* sostituiscono per coerenza testuale il termine Presidente del Consiglio dei ministri con primo ministro.

L'*articolo 94* riformulato prevede la presentazione:

- alle Camere, del programma di governo, sul rispetto del quale dovrà presentarsi una relazione annuale
- della questione di fiducia su specifica proposta dell'esecutivo, il cui rigetto comporta le dimissioni del primo ministro e scioglimento della Camera dei Deputati
- in seno alla Camera dei Deputati, di una mozione di sfiducia nei confronti del primo ministro, la cui approvazione comporta lo scioglimento dell'organo assembleare.

L'*articolo 95* prevede, rispetto all'attuale testo:

- la nomina e la revoca dei ministri da parte del solo primo ministro
- la determinazione (e non più la direzione) della politica generale del governo e l'introduzione di nuove attribuzioni (la direzione dell'attività dei ministri).

Con particolare riferimento al Titolo V parte II della Costituzione, il disegno di legge in esame contiene alcune sostanziali modifiche, con una integrazione dell'articolo 117 tesa ad attribuire *competenze legislative esclusive alle regioni in materia di assistenza ed organizzazione sanitaria, di organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici, di parte della programmazione scolastica di interesse specifico delle regioni, di polizia locale e di ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*, che continua a costituire la clausola che inverte il criterio della competenza legislativa, nella sua distribuzione tra Stato e regioni, e che orienta l'interprete nella individuazione, volta per volta, delle materie trattate dai singoli progetti legislativi.

Il *nuovo quarto comma dell'articolo 117* delinea una forma di Stato basata sulla garanzia di prestazioni le cui erogazioni debbono essere assicurate, in applicazione del principio di sussidiarietà, al livello più vicino alla collettività interessata e comunque più congruo per garantire efficacia della prestazione, ossia regioni ed enti locali.

In questo quadro, l'intervento riformatore prevede altresì un riferimento al nuovo concetto di **"interesse nazionale della Repubblica"**, inserito nel *secondo comma dell'articolo 127* e che riguarda la possibilità, da parte del Governo di adire (entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge regionale) il Senato qualora una legge regionale pregiudichi tale interesse. Il Senato, nei successivi trenta giorni, decide, a

maggioranza assoluta, sulla questione e può rinviare la legge alla regione indicando le disposizioni pregiudizievoli; qualora nei successivi trenta giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, il Senato con nuova deliberazione adottata a maggioranza assoluta (sempre entro trenta giorni) può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge o sue disposizioni.

L' "*interesse nazionale della Repubblica*" configura, nell'ottica delineata, un limite di merito e non di legittimità, dovendosi tener conto, nell'esercizio di tale funzione di controllo delle legislazione regionale, non solo dell'interesse generale della collettività, ma anche degli interessi territorialmente individuati per comuni, province, città metropolitane e regioni.

Il nuovo *articolo 138* prevede infine che sui progetti di revisione costituzionale sarà sempre e comunque necessario il referendum popolare confermativo (oggi previsto solo in caso di mancato raggiungimento della prescritta maggioranza parlamentare dei due terzi).

*** ** ***

CONSIDERAZIONI

Il disegno di legge esaminato, ha la grande ambizione di innovare la forma di governo e di modificare il sistema bicamerale, costituendo la sintesi dei molti progetti già presentati e discussi e chiudendo la lunga fase di transizione politico costituzionale avviata con la riforma elettorale del 1993 ed accentuata con la riforma del Titolo V e che non ha finora trovato un suo stabile posizionamento nella Carta costituzionale e nell'equilibrio dei rapporti tra poteri.

Il progetto governativo è articolato in quattro aree omogenee:

- l'adeguamento della forma di governo
- le modificazioni alla riforma del Titolo V
- i correttivi al Titolo VI sulle garanzie costituzionali.
- la riforma del bicameralismo paritario indifferenziato

Il progetto assume due punti cardinali intorno ai quali viene a fondarsi e che ispirano la sua ratio, l'impossibilità costituzionale di far nascere governi non indicati dal corpo elettorale e la *reintroduzione del principio dell'interesse nazionale per salvaguardare quella "diversità nell'unità"* che è alla base della nuova impostazione dei rapporti fra centro e periferia. Se si condivide tale chiave di lettura, appare evidente che l'obiettivo del disegno di legge è di puntare ad introdurre correttivi costituzionali che possano offrire un maggior grado di governabilità ed un maggior grado di coesione nazionale, sia pure in un contesto tendenzialmente federale.

Veniamo ora all'analisi dei singoli aspetti.

ADEGUAMENTO DELLA FORMA DI GOVERNO

La forma di governo rimane parlamentare, ovvero caratterizzata dal rapporto fiduciario Governo – Parlamento ma nel senso di premieriato (modello britannico). Il progetto infatti prevede un rafforzamento dei poteri e della posizione giuridica del primo ministro, individuabili nelle seguenti attribuzioni:

- nominare e revocare i ministri
- determinare la politica generale del governo di cui è responsabile
- presentare ogni anno un rapporto sull'attuazione del programma di governo e sullo stato del Paese
- porre la questione di fiducia, avendo la facoltà di chiedere alla Camera dei Deputati di esprimersi prioritariamente in conformità alla linea di governo
- chiedere, per ottenere dal Presidente della Repubblica, lo scioglimento anticipato della Camera dei Deputati.

E proprio quest'ultimo potere, che ha anche una funzione politica di deterrenza contro i trasformismi ed i ribaltoni, consente al primo ministro, indicato ma non eletto

dal corpo elettorale, di tenere unita e compatta la maggioranza di cui è il leader e di tornare di fronte all'elettorato in caso di crisi o di mozione di sfiducia approvata.

Resta però sullo sfondo una questione di non poco conto: quale sistema elettorale verrà introdotto per esaltare questa forma di governo.

Sempre con riferimento alla forma di governo, va poi segnalato il nuovo ruolo che il progetto attribuisce al Presidente della Repubblica, il quale diventa "*organo di garanzia costituzionale, che rappresenta l'unità federale della nazione ed esercita le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione*". Tale formula va salutata con favore in quanto scioglie uno dei nodi più controversi sul ruolo presidenziale, compreso, come è stato finora, nella dicotomia funzione governante/funzione garante. Al Presidente della Repubblica vengono poi attribuiti una serie di atti di esclusiva potestà in quanto privati della controfirma ministeriale, nonché la nomina dei presidenti delle autorità amministrative indipendenti e del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura.

Per quanto poi riguarda la sua elezione, questa avviene da parte di un collegio elettorale formato dai membri delle due Camere e da un numero di rappresentanti regionali, da determinarsi attraverso parametri fissi e parametri variabili e con una quote ulteriore che viene assegnata a ciascuna regione in funzione del numero degli abitanti.

LE MODIFICAZIONI ALLA RIFORMA DEL TITOLO V

Circa tale aspetto, si segnala la previsione normativa, già da tempo annunciata e programmata (la c.d. devolution), relativa alla potestà esclusiva regionale di legiferare in materia di:

assistenza ed organizzazione sanitaria

organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici

parte della programmazione scolastica di interesse specifico delle regioni

polizia locale

ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione statale.

Si assiste, inoltre, al ritorno del principio dell'interesse nazionale, e la conseguente possibilità per il governo di impugnare la legge regionale che pregiudica l'interesse nazionale e di investire il Senato federale per la risoluzione e poi, eventualmente, il Presidente della Repubblica per l'annullamento della stessa. Ma questo potere in capo al Presidente della Repubblica non ha una sua precisa ragion d'essere e non pare corretto affidarlo proprio all'organo di garanzia, tenuto conto che la questione in gioco è tutta politica e quindi non certo circosccrivibile come "di garanzia".

Sull'aspetto della legislazione concorrente, comprensiva delle attività culturali (lo spettacolo?), non emergono chiarimenti e nuove indicazioni utili a sciogliere il nodo

sui contenuti della legislazione dello Stato e sulla possibilità delle regioni di legiferare e regolamentare anche in assenza dei presupposti normativi statali e sulla possibilità di innovare oltre i principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente.

Infine va segnalata la norma costituzionale che attribuisce alla regione Lazio il compito di fissare nel proprio statuto le forme e le condizioni di autonomia a favore di Roma capitale della repubblica federale. La costituzionalizzazione di precisi indirizzi statutari per la regione Lazio possono creare un doppio effetto: da un lato, una sorta di compressione dell'autonomia statutaria, dall'altro però si andrebbe così ad assegnare una forma di "peculiarità" in favore di una sola regione ordinaria.

I CORRETTIVI AL TITOLO VI SULLE GARANZIE COSTITUZIONALI

Gli interventi in tale ambito riguardano:

- l'allargamento della composizione della Corte costituzionale da quindici a diciannove membri, di cui – fermo restando i cinque provenienti dalle supreme magistrature ed i cinque nominati dal Presidente della Repubblica – tre verrebbero eletti dalla Camera dei Deputati e sei dal Senato federale
- rafforzamento dell'indipendenza dei giudici, prevedendo che nei cinque anni successivi alla cessazione della carica, il giudice costituzionale non possa ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa, o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge, e che non possono essere nominati giudici costituzionali i membri (in carica e non più in carica da meno di cinque anni) del Parlamento o dei Consigli regionali
- la possibilità di richiedere il referendum anche quando la revisione costituzionale sia stata approvata con la maggioranza dei due terzi dei membri di ciascuna Camera.

LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO PARITARIO INDIFFERENZIATO

L'ultimo aspetto è quello più problematico: la riforma del bicameralismo paritario.

Qui il progetto si mostra debole. E' vero che si mette finalmente termine al Senato replicante della Camera, escludendolo dal rapporto fiduciario con il Governo e attribuendogli una serie di funzioni tendenzialmente regionalistiche, ma è altrettanto vero che esso non appare, come invece dovrebbe, una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali; di federale ha solo il nome, e poi non è il Senato *delle*, ma piuttosto *per le* Regioni. E questo per una serie di motivi che sinteticamente si riassumono.

La rappresentanza, che è ad elezione diretta, non ha nessuna forma di collegamento con il territorio, salvo la clausola, limitate e limitante, dei senatori che hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali,

all'interno della regione, o che sono stati eletti senatori o deputati della regione. Sarebbe stata più opportuna l'elezione simultanea dei senatori con i Consigli regionali, collegando le rispettive attività e durata del mandato.

Nella stesura del nuovo articolo 67, il mandato parlamentare lascia interdetti per l'affermazione che "deputati e senatori rappresentano la Nazione e la Repubblica", come se si trattasse di due entità differenti e pertanto rappresentabili separatamente. E' forse da ritenere, verosimilmente, che l'intento sia quello di correlare la Camera politica con la rappresentanza nazionale e la Camera territoriale con la rappresentanza repubblicana, ovvero allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni ed alle città metropolitane. Ma anche se così fosse, tale teoria continua ad apparire paradossale rispetto al disegno costituzionale e all'idea stessa di rappresentanza.

Altro aspetto debole del progetto è quello relativo alle competenze che riguardano tutta la legislazione statale concorrente ex articolo 117, quindi in materia di principi fondamentali. Tenuto conto che il Senato non dovrebbe essere più una Camera politica, assegnandogli questa competenza si corre il concreto rischio di far nascere un doppio monocameralismo, in luogo dell'attuale bicameralismo paritario. Da un lato, infatti, si sottrae il Senato dal rapporto fiduciario con il governo, mentre dall'altro gli viene affidata l'ultima e decisiva parola sulle leggi relative alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, una competenza questa che dovrebbe invece spettare alla Camera quale rappresentante dell'unità politica della nazione, dal momento che si tratta di materie relative alle politiche di settore assai significative per l'indirizzo politico del governo. Il quale governo, qualora nel Senato ci fosse una maggioranza politica diversa da quello che lo sostiene (eventualità possibile data la diversità dei sistemi elettorali di Camera e Senato), sarebbe esposto al rischio di vedere paralizzato il suo programma.

Al riguardo, è importante sottolineare un ultimo aspetto segnalato dalla più recente giurisprudenza costituzionale: la sentenza n. 303 del 2003 impone di affrontare il tema del Senato federale con una nuova prospettiva, quella della clausola delle "esigenze unitarie" attraverso la quale viene legittimata un'espansione della competenza legislativa dello Stato proprio nelle materie che il progetto di riforma costituzionale attribuisce al Senato federale.

Un altro elemento di fragilità del progetto è quello dell'elezione del Senato con il sistema elettorale proporzionale, costituzionalmente previsto e garantito a tutela della rappresentanza territoriale, ma che reca in sé la rappresentanza partitica estrema ed il ritorno ad una Camera sia pure non formalmente ma sostanzialmente politica.

*** ** ***

I PARERI DELLA DOTTRINA

In questa sede appare opportuno richiamare, seppure in maniera estremamente semplificata e schematica, i contenuti dell'indagine conoscitiva che la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati conduce sulle tematiche inerenti le modifiche dell'articolo 117 della Costituzione, con particolare riferimento all'audizione di **Stefano Ceccanti**, Professore associato di diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna, di **Paolo Carrozza**, Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa e di **Donella Resta**, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

Per **CECCANTI**, il dibattito sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione muove i passi dalla valutazione di alcuni elementi di valutazione estremamente significativi:

- il primo tende a mettere in discussione il fatto che debba esistere un modello di federalismo cooperativo, e quindi la riforma del Titolo V sarebbe sbagliata perché ha lavorato su un modello strutturato prevalentemente sulle competenze concorrenti, con la conseguente esigenza di suddividere le competenze concorrenti in competenze esclusive statali e regionali. Questa chiave di lettura è errata ed estranea a tutti i principali modelli europei che tendono sempre più verso un modello di federalismo cooperativo incentrato sul prevalere delle competenze concorrenti rispetto a quelle esclusive
- il secondo elemento è dato dall'assenza, nel Titolo V, del luogo parlamentare della cooperazione, che rappresenta la caratteristica principale dei modelli di federalismo cooperativo
- il terzo riguarda il modo della cooperazione e, in particolare, il tipo di competenza concorrente da adottare. Fermo restando che la competenza concorrente debba rimanere la chiave del sistema, occorre una sua diversa strutturazione seguendo l'esempio della legge fondamentale tedesca, ovvero che *"nell'ambito della legislazione concorrente la federazione ha il potere di legiferare quando, e nella misura in cui, la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica ed economica nell'interesse generale renda necessaria una disciplina legislativa federale"*. Questo modo di strutturare la legislazione concorrente, rende mobili i confini tra le materie e consente allo Stato di invadere un'area molto estesa quando ricorrano delle ragioni di interesse nazionale. La garanzia che impedisce che tale meccanismo riduca significativamente le competenze regionali è ravvisata nell'emanazione delle leggi statali da parte di un bicameralismo paritario che registri la presenza di un Senato quale espressione di una logica di tipo regionale. Si può discutere se lo strutturare diversamente la competenza concorrente possa essere interamente sostitutivo o meno della competenza concorrente attuale; ebbene, in Germania convivono sia la competenza concorrente d'anziché richiamata, che prevede la possibilità di estensione

di mobilità a favore della legislazione statale nei casi di interesse nazionale, sia le leggi cornice, con la conseguenza per il legislatore costituzionale di predisporre un elenco di materie più ristretto per la competenza concorrente tradizionale ed affidare il resto alla nuova forma di concorrenza

- il quarto riguarda il tema dei controlli. I controlli preventivi sulle leggi regionali erano stati giustamente criticati perché troppo invasivi rispetto alla legislazione regionale. Ora si assiste al passaggio da controlli invasivi a controlli problematici, perché il controllo successivo, scelto per una volontà federalista di equiparare le modalità di impugnazione delle regioni e dello Stato, provoca una profonda difficoltà rispetto alla certezza dei cittadini.

*** ** ***

CARROZZA si sofferma sui modelli di relazione fra Stato centrale ed autonomie con una analisi specifica del modello della concorrenza legislativa, dove lo Stato detta i principi e le regioni o gli Stati membri emanano norme di dettaglio ma sempre nel rispetto delle norme di principio (*c.d. modello cooperativo*).

La caratteristica di fondo del modello cooperativo, al di là delle istituzioni caratteristiche che si sviluppano e della manifestazione di questa cooperazione nelle politiche pubbliche, è rappresentata dalla capacità degli Stati membri di orientare, partecipare e condizionare le scelte dello Stato federale, con la regola secondo la quale quello che effettivamente conta non è più tanto la tecnica di ripartizione delle materie o l'enumerazione delle singole materie a favore delle regioni o della federazione, quanto la capacità delle regioni e degli Stati membri di condizionare le politiche dello Stato centrale.

Il modello italiano, che si presenta incompiuto, nonostante disponga di strumenti di cooperazione e di collaborazione come la Conferenza Stato-regioni, la Conferenza Stato-città e la Conferenza unificata, in quanto risulta privo di un organo che rappresenti le regioni a livello di processo legislativo statale, prevede due elementi rispettivamente di grande tradizione e di assoluta modernità.

Il primo è costituito dall'articolo 117 della Costituzione, che nella sua nuova formula evoca le Costituzioni di tipo federale, cioè quelle che, per limitare il potere dello Stato centrale, affidano ad esso in via esclusiva un definito numero di materie ed altre alla competenza esclusiva delle regioni, mentre altre sono attribuite alla competenza concorrente; una proiezione questa che risulta essere figlia della prima legge Bassanini che tende ad uno Stato leggero.

Un elemento di forte modernità è insito invece nell'articolo 118 della Costituzione che prevede che tutte le competenze legislative siano di competenza dello Stato e delle regioni (oltre all'Unione europea), mentre prevede che le funzioni amministrative si concentrino verso il basso (comuni e province) in ossequio alla ratio ispiratrice della legge Bassanini e mutuando il modello asimmetrico dell'Unione europea che ha soltanto funzioni legislative e dispone di un'amministrazione che serve a preparare le politiche e non per eseguire le politiche, una competenza questa che spetta agli Stati membri.

Un altro elemento negativo del nostro modello viene riscontrato nell'intreccio e nella sovrapposizione delle politiche; oggi non c'è materia, tra quelle enumerate nell'articolo 117 della Costituzione, in cui non si sommino responsabilità di soggetti diversi nei vari momenti delle politiche (regolativo, di individuazione delle risorse, amministrativo, esecutivo).

Per l'individuazione delle materie si dispone di tre tecniche giuridiche:

- *oggettiva o naturalistica* (tutti sanno cosa si intende per industria o agricoltura)
- *teleologica*, che individua un obiettivo (lo sviluppo economico non è la stessa cosa dell'industria o dell'agricoltura, poiché comprende tutto ciò che possa essere proiettato nell'idea di sviluppo)
- *mista*, che seziona gli oggetti individuati teleologicamente o naturalisticamente secondo la dimensione degli interessi (i lavori pubblici che possono essere di interesse statale, comunitario, regionale, provinciale o locale secondo la dimensione o l'importanza).

Da tale intreccio si esce attraverso clausole di elasticità, ossia elementi scritti nella Costituzione o frutto di pronunce giurisprudenziali che indicano una direzione. Storicamente le clausole di elasticità sono quelle che hanno consentito di rinvenire all'interno dell'articolo 1, comma 8, della Costituzione americana, una serie di materie che non vi sono ricomprese, ma che sono presupposte o necessarie o inerenti a quelle indicate. Ciò conduce ad un processo di unificazione e di crescita dello Stato centrale, nato con poteri limitati e che si espande ed invade gli Stati membri (un altro esempio in tal senso è rappresentato dall'integrazione europea, laddove la Corte di giustizia afferma progressivamente il principio dell'effetto diretto e di supremazia rispetto agli Stati membri).

Per il nostro modello, il problema è un altro, poiché si tratta non di un processo federativo (ovvero di un processo di concentrazione progressiva di competenze sempre maggiori a favore dello stato centrale), bensì di un processo di decentramento, ed in tal caso la vera definizione delle competenze delle regioni non risiede nell'articolo 117 della Costituzione, bensì nei decreti di trasferimento avuti fino ad oggi e che sfuggono al Parlamento e nelle decisioni assunte dalla Conferenza Stato-regioni su determinate materie.

*** ** ***

RESTA parte dal presupposto che il nostro è uno Stato unitario (la Repubblica è una e indivisibile – articolo 5 della Costituzione). La caratteristica principale di uno Stato unitario è l'essere il solo ente sovrano, sebbene al suo interno riconosca una serie di enti autonomi che tuttavia rimangono pur sempre ordinamenti derivati.

Diversamente, lo Stato federale nasce da un patto tra Stati sovrani che decidono di mettersi insieme spogliandosi di una parte della loro sovranità che viene conferita allo Stato federale.

Da tali considerazioni fa discendere che le riforme, già avviate ed attualmente in vigore, siano erronee in quanto è da escludere che lo Stato possa conferire alle regioni sovranità (un'eventualità verificabile solo attraverso un procedimento di tipo "rivoluzionario" per l'acquisizione originaria di tale prerogativa).

Se si vuole realizzare uno Stato federale, sarebbe invece essenziale intervenire sul Titolo I della Costituzione, decidendo la forma di Stato e modificando la struttura dello Stato attuale in base alla forma prescelta. Seguendo tale ragionamento, l'articolo 3 della Costituzione diventa quasi inattuabile da parte dello Stato: l'impegno a muoversi esclusivamente nell'ottica di garantire l'uguaglianza sostanziale dei cittadini, nel rispetto dell'uguaglianza formale, è possibile se lo Stato dispone di mezzi. Tuttavia, in un momento in cui lo Stato viene privato di tali mezzi, poiché il nuovo articolo 117 della Costituzione dispone che lo Stato garantisce i livelli essenziali, ciò non significa garantire l'uguaglianza, dato che il termine livelli essenziali indica il livello minimo, e tutto ciò che viene in più non è più uguaglianza. Vi saranno sicuramente regioni privilegiate, ed in questo modo, che ribalta i valori, si avvia la possibilità di instaurare un tipo di federalismo competitivo, che imporrebbe, oltretutto, una modifica del principio di solidarietà previsto dall'articolo 2 della Costituzione.

Sulla base di queste premesse i disegni di legge di riforma costituzionale tendono ad erodere gradualmente momenti di sovranità dello Stato con un processo che non si impronta ai canoni di chiarezza e leale cooperazione di cui parla la Costituzione.

Le modifiche previste rischiano di accentuare i difetti del nuovo articolo 117 della Costituzione, che già ingenerano dubbi negli interpreti e che provocano confusione nel momento dell'attuazione, poiché introduce materie eterogenee tra loro (la polizia è competenza esclusiva dello Stato, la sanità è già di competenza esclusiva delle regioni, e l'istruzione è in parte di competenza esclusiva ed in parte è di competenza

concorrente dello Stato), ricordando inoltre che il nuovo articolo 117 ha ribaltato la precedente organizzazione delle competenze.

Altra singolarità è l'uso del termine "competenza esclusiva" delle regioni che non ha senso alcuno poiché tale espressione assume significato in quanto contrapposta a "competenza concorrente"; in altri termini vi è la competenza "piena" precedentemente assegnata allo Stato ed attribuita adesso alle regioni. Ma si tratta in realtà della competenza "residuale", che significa competenza su tutto il resto; si tratta di una competenza vastissima, legata alla crescita, modifica ed evoluzione delle materie.

*** ** ***

CAPITOLO V

L'iniziativa delle Regioni

LA RECENTE ATTIVITA' LEGISLATIVA DELLE REGIONI

La legislazione regionale sino ad oggi emanata, ha trovato il suo fondamento nel vecchio articolo 117 della Costituzione e, più recentemente, nella c.d. legge Bassanini sul decentramento delle funzioni amministrative.

Tra le materie che il pre-vigente articolo 117 riconosceva alla competenza esclusiva delle regioni non era incluso lo spettacolo, anche se la Legge n. 382/1975 "Norme sull'ordinamento regionale" prevedeva, nella sua fase attuativa (DPR n. 616/1977), la possibilità di legiferare sulle *"attività di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunità regionale"*.

L'articolo 49 del DPR n. 616/1977 dispone che *"le funzioni delle regioni e degli enti locali in ordine alle attività di prosa, musicali e cinematografiche siano riordinate con leggi di settore..."*, con ciò implicitamente confermando una generica titolarità di funzioni anche in materia di spettacolo, inquadrata nella promozione educativa e culturale.

Su tale presupposto si è sviluppata la produzione legislativa delle regioni per le diverse attività culturali, tra le quali anche lo spettacolo, in particolare il teatro e la musica che hanno un peculiare radicamento sul territorio.

Nell'ambito della promozione educativa e culturale, dall'inizio dell'attività legislativa delle regioni risultano emanate più di 1100 leggi; di queste, circa 400 riguardano la pubblica istruzione, biblioteche, beni culturali e la promozione di attività culturali (compreso lo spettacolo); le rimanenti concernono in prevalenza contenuti inerenti lo sport e l'impiantistica sportiva.

In particolare, va segnalato che la produzione legislativa regionale sullo spettacolo ha inizialmente accomunato questo allo sport, entrambi considerati espressione di *"attività ludica"*, momenti portanti del tempo libero.

Nonostante questa considerazione formalmente residuale, l'iniziativa legislativa negli anni '70 di alcune regioni (Emilia Romagna e Toscana in particolare) è risultata essenziale per il sostegno alla nascita ed all'attività delle formazioni autogestite (cooperazione), dei circuiti regionali di distribuzione degli spettacoli, per la costituzione di nuovi teatri a gestione pubblica, per il sostegno ai teatri di tradizione ed alle istituzioni concertistico orchestrali.

Nel corso degli anni '80 si è registrata una diffusione di leggi regionali specificatamente riguardanti, anche per titolazione, le attività di spettacolo. La produzione legislativa in materia ha prevalentemente interessato le regioni settentrionali, ma anche le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo e la Sicilia, con una

continuità che si è espletata fino al 1993, anno di abrogazione del Ministero del turismo e dello spettacolo.

Per comodità di esemplificazione, si può affermare che la legislazione regionale per lo spettacolo si è articolata tenendo conto dei seguenti criteri ispiratori:

- sostegno delle grandi istituzioni culturali del settore presenti sul proprio territorio, costituite su iniziative dei comuni e delle regioni
- sostegno alle attività produttive gestite da organismi o società senza fini di lucro che operano stabilmente e continuativamente nel territorio regionale
- sostegno alla distribuzione sul territorio di produzioni culturali, anche mediante la costituzione ed il finanziamento di circuiti regionali
- sostegno al ripristino, adattamento, adeguamento e costruzione di sale di pubblico spettacolo
- agevolazione all'accesso al credito bancario per la realizzazione di attività di spettacolo (da parte delle regioni che hanno riservato maggiori attenzioni al settore).

Dal 1993, a seguito dell'abrogazione referendaria del Ministero del turismo e dello spettacolo, si è di fatto assistito ad un blocco dell'attività legislativa delle regioni in attesa della definizione dei contenuti, delle modalità e delle risorse relativi al trasferimento delle funzioni in materia di spettacolo.

E' sul successivo recepimento dell'evoluzione normativa (la c.d. Legge Bassanini ed i suoi decreti attuativi, l'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali) che la legislazione regionale torna a farsi attiva in Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio. Queste ed altre regioni, con evidenza per l'Abruzzo e la Puglia, hanno successivamente approvato provvedimenti di settore che riflettono le indicazioni dei disegni di legge governativi presentati nella XIII legislatura per la musica ed il teatro (entrambi approvati da un ramo del Parlamento), coerenti con la previsione dell'articolo 156 del dlgs n. 112/1998.

Con i provvedimenti di riordino dei rapporti istituzionali, è venuto meno il principale ostacolo allo sviluppo delle attività dello spettacolo su tutto il territorio nazionale, ovvero la mancanza di collegamento e coordinamento tra amministrazione centrale da un lato e regioni, province e comuni dall'altro, prima causa dell'assenza di una politica culturale coordinata e concertata tra i diversi soggetti istituzionali che intervengono per sostenere lo sviluppo delle attività dello spettacolo.

Un decisivo impulso in questa direzione è confermato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, con la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione ed organizzazione di attività culturali attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni.

*** ** ***

Alla premessa di carattere generale, segue una breve ricognizione dei più importanti provvedimenti normativi adottati in alcune regioni relativamente allo spettacolo, al fine di delineare il panorama normativo esistente all'atto dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione e della "rivendicazione" territoriale del trasferimento di funzioni e risorse.

REGIONE ABRUZZO

Negli ultimi anni sono state approvate leggi su teatro, cinema e musica. La prima è la n. 5 del febbraio 1999 recante "*Norme organiche sul teatro di prosa*", completata dalle norme finanziarie definite nel settembre dello stesso anno (legge n. 85).

La regione, in concorso finanziario con lo Stato e con la partecipazione finanziaria delle province e dei comuni interessati, sostiene enti ed organismi sovvenzionati dallo Stato, con sede nel proprio territorio, *per l'attività finalizzata allo svolgimento dei compiti di cui alle relative norme di livello nazionale.*

Per altro verso, la regione, in concorso con le province ed i comuni, riconosce le istituzioni teatrali consolidate nel territorio e concorre con gli enti locali interessati alla tutela e sostegno delle compagnie teatrali non riconosciute dallo Stato.

Inoltre, la regione concorre con i comuni al sostegno dell'attività dei teatri municipali, così come i comuni concorrono al sostegno di attività svolte nel proprio ambito territoriale.

Tutto ciò rappresenta il concretarsi della politica di concertazione degli interventi a sostegno delle attività dello spettacolo, proponendosi la regione come volano territoriale di questa politica nei riguardi sia dell'amministrazione centrale che delle autonomie locali.

Sulla stessa linea si presenta la legge regionale n. 98 dello stesso anno "*Disciplina delle attività cinematografiche, audiovisive e multimediali*", con la regione che persegue gli obiettivi programmati "*anche in concorso con lo Stato e gli altri enti locali*".

Gli stanziamenti previsti ai soggetti cinematografici per attività culturale e promozionale sul territorio, sono definiti triennialmente ed erogati annualmente. La legge riconosce nominativamente le istituzioni stabili, i premi ed i festival di rilievo regionale, disponendo inoltre l'erogazione di contributi ad altre iniziative promozionali ed editoriali e ad attività di produzione e servizi a queste correlati.

Nel febbraio del 2000 è stata varata la legge n. 15 per la promozione delle attività musicali. Il provvedimento si ispira al disegno di legge per la musica approvato dal

Senato nella XIII legislatura, ed è stato concepito per allinearsi alle direttive statali nell'ambito della programmazione triennale...".

Il finanziamento ad enti e attività musicali avviene in concorso con le province ed i comuni in base a progetti triennali. Gli articoli riservati ad altre attività musicali ed al sistema delle residenze tendono ad incentivare nuove strutture, con la possibilità per la regione, in concorso con gli enti locali, di sostenere per ogni triennio nuovi organismi in possesso di particolari requisiti.

Le residenze multidisciplinari sono previste una per provincia, con progetti triennali e convenzioni di pari durata con i comuni e le province di riferimento.

L'attività legislativa della regione si completa con due provvedimenti, n. 161 del 1998 e n. 136 del 1999, riguardanti contributi straordinari ai comuni per strutture di spettacolo.

*** ** ***

CALABRIA

Con la legge n. 34 del 2002, la regione Calabria detta i criteri e disciplina gli strumenti, le procedure e le modalità per il riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi esercitati dai comuni, dalle province, dagli altri enti locali, dalle autonomie funzionali e dalla regione, nelle materie di cui agli articoli 117, comma 3 e 4, e 118 della Costituzione.

Alla regione sono riservate, in via esclusiva, tutte le funzioni ed i compiti che richiedono necessariamente l'esercizio unitario, ed in particolare, nell'ambito delle generali potestà normative di programmazione, di indirizzo e di controllo:

- il concorso all'elaborazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore ed alla loro attuazione, anche attraverso la cooperazione con gli enti locali
- la concertazione con lo Stato delle strategie, degli indirizzi generali, degli obiettivi di qualità, ai fini della loro attuazione a livello regionale
- la collaborazione, la concertazione ed il concorso con le autorità nazionali e sovraregionali.

Il Capo VI del provvedimento è specificatamente riservato allo spettacolo ed alla promozione, diffusione e sviluppo delle attività nei settori della cinematografia, della musica, della danza, e del teatro.

L'articolo 147 prevede che la regione collabora con lo Stato e con gli enti locali alla:

- promozione e circolazione sul territorio regionale delle compagnie teatrali e di danza e delle istituzioni concertistico-orchestrali
- programmazione e promozione delle attività teatrali, musicali e di danza sul territorio nazionale e regionale, perseguendo obiettivi di equilibrio e omogeneità della diffusione dello spettacolo, incentivandone la promozione nelle località che ne sono sprovviste
- definizione dei requisiti della formazione del personale artistico e tecnico dei teatri, nell'ambito della Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali.

Gli articoli 148 e 149 individuano, rispettivamente, funzioni e compiti amministrativi delle province, ed in particolare:

- il sostegno all'imprenditoria giovanile dello spettacolo, favorendone l'accesso nel credito
- il consolidamento della rete teatrale, promuovendo forme coordinate di gestione e di promozione
- l'attuazione di piani regionali per le attività teatrali, musicali e cinematografiche, favorendo la collaborazione fra i due diversi soggetti anche al fine della diffusione e della fruizione delle attività di spettacolo sul territorio provinciale
- l'attuazione, in collaborazione con gli enti locali, di piani regionali per la costruzione, il restauro, la ristrutturazione e l'adeguamento degli spazi adibiti allo spettacolo
- lo svolgimento, in collaborazione con i comuni e gli operatori del settore, di un'attività di osservatorio sulle realtà dello spettacolo
- la partecipazione alle fondazioni lirico sinfoniche ed alle istituzioni concertistiche assimilate

e dei comuni:

- promozione delle attività di spettacolo, raccordandole con le politiche culturali e sociali, al fine di soddisfare i bisogni di cultura e crescita sociale delle comunità locali
- erogazione dei servizi teatrali tramite proprie strutture, come i teatri municipali o avvalendosi di strutture di soggetti privati convenzionati
- attuazione di interventi di restauro, ristrutturazione e ampliamento di sedi destinati allo spettacolo.

*** ** ***

REGIONE EMILIA ROMAGNA

Anche la regione Emilia Romagna ha provveduto, con la legge n. 3 del 1999, all'attuazione del dlgs. n. 112/1998. Il testo riserva gli articoli 211, 212 e 213 allo spettacolo, individuando i principi dell'adeguamento della legislazione regionale a quella nazionale, e le funzioni della regione e degli enti locali in materia di spettacolo.

E' interessante notare che il disposto normativo riguarda lo spettacolo in genere, con specificazione della collaborazione con lo Stato, unitamente agli enti locali, per la *"programmazione e promozione delle attività teatrali, musicali e di danza sul territorio nazionale e regionale"* perseguendo (anche a livello nazionale) *"obiettivi di equilibrio e omogeneità nell'offerta e nella fruizione di spettacolo..."*.

Si prevedono piani regionali per le attività teatrali, musicali e cinematografiche ed una serie di funzioni mutate dai testi dei disegni di legge musica e prosa della XIII legislatura, con gli enti locali che concorrono alla definizione dei programmi regionali e nazionali e sono destinatari di funzioni specifiche in materia di spettacolo, anch'esse ispirate dai provvedimenti dianzi richiamati.

La regione ha conseguentemente legiferato in modo organico sulla specifica materia; infatti, la legge regionale n. 13 del luglio 1999 reca *"Norme in materia di spettacolo in attuazione del dlgs. n. 112/1998 e della legge regionale n. 3/1999"*.

Il provvedimento è impostato sull'esigenza del coordinamento dell'azione tra regione ed enti locali, all'interno di un più ampio contesto che prevede il concorso della regione alla definizione dei programmi nazionali delle attività di spettacolo, di collaborazioni e progetti comuni con lo Stato, con altre regioni, con enti locali e con istituti nazionali ed internazionali.

Tra le novità del provvedimento, si segnala la previsione di convenzioni pluriennali con soggetti pubblici e privati operanti, di norma, senza fini di lucro, e di accordi, anch'essi pluriennali, con gli enti locali. La legge, tra l'altro, riconosce allo spettacolo rilevanza anche per lo sviluppo economico, al di fuori, quindi, di ogni logica assistenziale.

Le norme riguardano innovativamente anche spettacoli d'arte varia, attività circensi e spettacoli viaggianti, circuiti del piccolo esercizio cinematografico e sale d'essai.

La legge ha tenuto conto delle connessioni con i disegni di legge per il teatro e la musica della XIII legislatura, anche per il conferimento di deleghe regionali a province e comuni.

Da rilevare che non sono presenti specifici riferimenti nominativi di enti o istituzioni di spettacolo, centrandosi l'attenzione sulle funzioni: produzione, circuitazione degli eventi, mobilità e formazione del pubblico, equilibrata distribuzione della offerta culturale sul territorio regionale.

La regione, in concorso con gli enti locali, definisce la programmazione regionale e contribuisce alla definizione di programmi nazionali delle attività di spettacolo.

I contributi regionali si qualificano come spese di investimento per le strutture e come concorso alla spese correnti di soggetti di spettacolo pubblici e privati che, di norma, operano senza fini di lucro.

Per la valutazione qualitativa dei programmi dei soggetti di spettacolo, la legge prevede la costituzione di un comitato scientifico, composto da cinque esperti nominati dalla Giunta regionale, con funzione consultiva. La Giunta regionale sottopone il programma pluriennale di spettacolo all'approvazione del Consiglio regionale, con l'operatività demandata al competente assessorato regionale.

La regione Emilia Romagna ha completato il quadro di riferimento con due delibere di Giunta del marzo 2000 che hanno dato concreta attuazione al programma pluriennale previsto dalla legge regionale n. 13 del 1999 "*Norme in materia di spettacolo*".

Due sono le articolazioni dell'intervento:

- la stipula di convenzioni triennali tra la regione e soggetti di spettacolo, pubblici e privati, finanziati direttamente dalla regione che svolgono attività di produzione e di distribuzione del teatro di prosa; organizzazione di festival e rassegne; coordinamento e promozione di settori specifici dello spettacolo
- la definizione di accordi con le province, con la devoluzione di finanziamenti regionali sulla base di un piano da queste presentato e contenente: l'indicazione delle attività e dei progetti da realizzare; l'individuazione dei soggetti realizzatori con sede in regione; la previsione del fabbisogno finanziario complessivo; l'indicazione, per ciascun soggetto, dei costi delle attività, dell'entità della partecipazione finanziaria della regione e delle province per il primo anno (contributi uguali all'anno precedente); l'eventuale specificazione di progetti o attività di competenza diretta dei comuni e delle province.

Le delibere della Giunta regionale hanno valenza tecnico-politica, scandendo tempi e modi del finanziamento a soggetti di spettacolo in attuazione delle norme generali e di quelle specifiche per lo spettacolo, e del dlgs n. 112/1998 per il duplice aspetto dei rapporti Stato-regione e regione-enti locali.

*** ** ***

REGIONE LAZIO

Con la legge n. 14 del 1999, sono state approvate norme per l'organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo, con articoli (173, 174 e 175) espressamente riservati allo spettacolo per l'individuazione dei compiti della regione, delle province e dei comuni sulla materia, ai sensi di quanto disposto dalla c.d. Legge Bassanini e dai suoi decreti attuativi.

Si prevede, tra l'altro, l'istituzione delle residenze multidisciplinari, il sostegno alle attività teatrali, musicali e di danza e la diffusione del cinema di qualità, la partecipazione alle fondazioni, i criteri ed i contenuti dei corsi di formazione.

La regione coopera con lo Stato, le province ed i comuni per garantire ed incentivare le compagnie teatrali, di danza, le istituzioni concertistico-orchestrali, riequilibrando l'attività nel territorio e la diffusione del cinema di qualità.

E' attribuita ai comuni la competenza per il ripristino e l'adeguamento di strutture di spettacolo dal vivo.

*** ** ***

REGIONE LIGURIA

La legge n. 34 del 2000 della regione Liguria reca "*Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 17 marzo 1983 – norme per la promozione culturale*".

In un quadro di razionalizzazione e adeguamento del sistema alla c.d. Legge Bassanini, si prevede, tra l'altro, il seguente iter procedurale:

- la presentazione al 31 ottobre delle domande di contributo contestualmente alle province ed alla regione
- entro il 31 maggio la regione approva le iniziative di interesse regionale e le sovvenzioni previste da leggi specifiche a favore delle istituzioni culturali di interesse regionale
- entro il 30 giugno le province assegnano i contributi per le iniziative di propria competenza.

Sono inoltre individuati i criteri ed i requisiti per il riconoscimento delle istituzioni di interesse regionale, ed è infine previsto un ulteriore apporto della regione alla dotazione della Fondazione Carlo Felice.

*** ** ***

REGIONE MARCHE

Si collega alla discussione sulla trasformazione in fondazioni degli enti lirici ed alla previsione di altre fondazioni musicali, la legge della regione Marche n. 2 del 1999 per la "*Costituzione della Fondazione orchestra regionale delle Marche*", con partecipazione della regione, della Società filarmonica marchigiana e di altri enti locali e soggetti pubblici e privati.

Nello stesso anno la regione ha approvato un articolato piano per i beni e le attività culturali per rispondere "*anche alle questioni innovative che vengono poste dalle recenti disposizioni definite o in fieri in sede nazionale e che direttamente o indirettamente sono destinate ad incidere sulle scelte e sull'operatività delle autonomie locali*".

*** ** ***

REGIONE MOLISE

La legge della regione Molise n. 8 del 2000 "Nuove norme in materia di promozione culturale" si riconnette al DPR n. 616/1977.

La legge distingue le attività culturali, comprese quelle dello spettacolo, in attività di interesse regionale e di interesse locale.

Individua un comitato tecnico scientifico con funzioni consultive, presieduto dall'assessore alla cultura, con cinque esperti di cui uno di teatro, musica, danza e tradizioni popolari ed uno di comunicazione, cinema e audiovisivi, editoria, con esclusione dei legali rappresentanti di soggetti destinatari di contributi regionali.

Ai fini dell'acquisizione dei contributi regionali, i soggetti richiedenti debbono statutariamente dimostrare la mancanza di finalità di lucro.

*** ** ***

REGIONE PIEMONTE

Non ha un collegamento diretto con il dlgs. n. 112/1998, ma riveste importanza per l'argomento, un decreto del presidente della Giunta regionale del Piemonte, emanato nel luglio del 2001 e concernente il "*Regolamento degli interventi a sostegno delle attività teatrali di cui alla legge n. 68/1990*".

Il regolamento delinea le finalità dell'intervento, i criteri di ammissione, di assegnazione ed erogazione dei contributi. I settori destinatari degli interventi sono:

- l'attività teatrale stabile
- le compagnie teatrali
- i circuiti teatrali regionali
- le residenze multidisciplinari.

I contributi vengono definiti sulla base di un progetto triennale di attività presentato dai soggetti istanti, ed erogati annualmente tramite il pagamento di tre quote di pari importo per ciascuna annualità.

Il regolamento è un'autonoma produzione normativa della regione, conseguente alle esigenze ed alle realtà del territorio, logicamente coordinata alle norme regolamentari vigenti a livello nazionale, poiché i destinatari, per la maggior parte, coincidono con i soggetti finanziati dallo Stato.

Paradossalmente, giacché riferito ad una legge del 1980, la regione Piemonte ha varato il primo modello d'attuazione del nuovo dettato costituzionale sull'emanazione di norme regolamentari in materie di legislazione concorrente.

Nello scorso febbraio la regione Piemonte ha adottato un regolamento relativo agli interventi a sostegno del recupero, della trasformazione e dell'ammodernamento di sedi destinate ad attività culturali e dello spettacolo, anche attraverso il riutilizzo e l'adattamento di strutture in precedenza non destinate a tali funzioni (in attuazione di una legge regionale del 1978 sulla promozione della tutela e dello sviluppo delle attività e dei beni culturali), rientranti nelle seguenti fattispecie:

- sedi destinate in via esclusiva o prioritaria ad attività teatrali, cinematografiche, coreutiche e musicali
- spazi polifunzionali destinati ad attività culturali e di spettacolo
- centri polifunzionali per attività culturali, educative e aggregative destinate ai giovani.

I contributi in conto capitale sono assegnati per l'acquisto di attrezzature e arredi o per interventi di manutenzione straordinaria e trasformazione strutturale, valutando le istanze secondo le seguenti tipologie:

- teatri storici
- sale destinate in via esclusiva o prioritaria ad attività teatrali, musicali, coreutiche e cinematografiche
- centri culturali polifunzionali destinati a spettacolo e ad attività espositive, culturali e aggregative
- saloni polifunzionali destinati a spettacolo e ad attività espositive, culturali e aggregative, in particolare se situati in comuni di ridotte dimensioni, di cui costituiscano l'unico centro aggregativo
- arene per spettacoli all'aperto
- sedi destinate ad attività espositive
- sale per conferenze, incontri, videoproiezioni ,sitate all'interno di biblioteche.

Per i centri destinati ai giovani, le istanze di contributo vengono valutate sulla base dei seguenti criteri preferenziali:

- realizzazione di centri per i giovani i cui spazi siano destinati ad una pluralità di attività (sale per concerti, ascolto e prove musicali, per rappresentazione e prove teatrali, per proiezioni cinematografiche e audiovisive, per lettura e incontri, spazi per attività ludico-ricreative, sportelli informativi, strutture di ospitalità)
- realizzazione di spazi polifunzionali destinati in via esclusiva ai giovani, che prevedano la possibilità di effettuare attività culturali, aggregative e ludico-ricreative, in particolare se situati in comuni di ridotte dimensioni, di cui costituiscano l'unico centro di aggregazione giovanile
- continuità ed efficacia dell'azione a favore dei giovani da parte del soggetto richiedente, comprovata dalla pregressa attivazione di iniziative in tale ambito
- coinvolgimento nella progettazione e nella realizzazione del centro, e delle sue future attività, di una pluralità di soggetti attivi nel settore
- continuità nel tempo dell'azione prevista, sua possibilità di sviluppo e riconducibilità dello stesso a un programma più ampio di interventi a favore dei giovani.

Il regolamento prevede altresì interventi per l'acquisto di attrezzature e arredi e per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria e trasformazione strutturale.

*** ** ***

REGIONE PUGLIA

La legge della regione Puglia n. 24 del 2000 provvede all'attuazione del dlgs. n. 112/1998. Il provvedimento assume una specifica rilevanza individuando le funzioni della regione e degli enti locali in materia di spettacolo.

Una particolare attenzione è riservata alla consultazione delle associazioni di categoria per l'espletamento da parte della regione, unitamente allo Stato e agli enti locali interessati, di funzioni concernenti la programmazione e la promozione delle attività teatrali, musicali e di danza nel territorio, anche con interventi riequilibratori e perequativi.

Il principio della concertazione della politica per lo spettacolo con gli enti locali e con lo Stato attraversa e caratterizza l'intero provvedimento. Infatti, la regione, unitamente allo Stato ed agli enti locali interessati:

- programma e promuove sul territorio le attività teatrali, musicali e di danza
- definisce i piani di costruzione e ripristino di strutture e spazi per lo spettacolo
- fissa i criteri per l'individuazione delle aree per circhi e spettacoli viaggianti stabilisce i piani regionali per la promozione delle attività teatrali, musicali, di danza, circhi e spettacoli viaggianti.

Spetta altresì alla regione:

- disporre gli interventi di sostegno alle imprese di spettacolo, anche favorendone l'accesso al credito
- promuovere il circuito teatrale ed i circuiti cinematografici del piccolo esercizio e d'essai
- promuove la formazione professionale.

Agli enti locali spetta:

- il concorso alla definizione dei programmi regionali e nazionali in materia di spettacolo
- la partecipazione alla costituzione ed alla gestione di soggetti stabili
- la partecipazione, anche in forma associata, alla distribuzione della produzione teatrale e musicale sul territorio

*** ** ***

REGIONE TOSCANA

La legge n. 85 del novembre 1998 attua il dlgs. n. 112/1998. In particolare, l'articolo 3 dispone che, ferme restando le generali potestà normative di programmazione, indirizzo e controllo, sono riservati alla regione *“il concorso all'elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore”* e *“gli atti di intesa e di concertazione con lo Stato e le altre regioni...”*.

In virtù dell'articolo 36, le funzioni amministrative in materia di spettacolo non riservate alla regione dall'articolo 3, sono attribuite alle province ed ai comuni che le eserciteranno in conformità alla legge regionale sul riordino dello spettacolo.

Con successiva legge n. 50 del 1999 sono definiti i nuovi contenuti del piano di indirizzo dei beni e delle attività culturali, procedendo al riordino delle procedure di approvazione ed attuazione del piano stesso.

La Toscana ha inoltre definito, con interventi a favore delle strutture di spettacolo (legge n. 21 del 1999), il rilascio di garanzie sussidiarie che riguardano non solo operazioni sulle strutture, ma anche anticipazioni bancarie per l'allestimento di nuovi spettacoli, per la parte non coperta da contributi pubblici.

L'ultimo ed importante provvedimento è la legge n. 45 del 2000 *“Norme in materia di promozione delle attività nel settore dello spettacolo in Toscana”*. L'articolo 1 definisce, nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale, le finalità del sostegno e promozione alle attività di produzione e festival dello spettacolo dal vivo di alto livello qualitativo, e di promozione delle attività cinematografiche, audiovisive e multimediali.

Altre funzioni riguardano il sostegno alla presenza organizzata degli artisti di strada, la ricerca e sperimentazione teatrale, la formazione del personale artistico e tecnico e l'imprenditoria giovanile nel settore dello spettacolo.

L'attività di distribuzione è sostenuta con l'affidamento della relativa funzione alla Fondazione Toscana Spettacolo, anche attraverso la creazione di circuiti distributivi interregionali, mentre non sono ipotizzati interventi regionali di sostegno della gestione teatrale di singole sale pubbliche e private.

E' prevista l'incentivazione dell'attività dei centri per lo spettacolo, ovvero delle residenze multidisciplinari previste dai disegni di legge per la musica ed il teatro nella precedente legislatura.

Gli stanziamenti della regione si articolano in contributi ordinari e straordinari, ed in interventi di garanzia sussidiaria anche su anticipazione bancarie concesse per l'allestimento e la produzione di nuovi spettacoli.

Possono essere destinatari dei contributi regionali i soggetti tradizionali di spettacolo (compagnie di prosa e di danza, istituzioni, fondazioni, festival, etc.), i centri per lo spettacolo, gli enti costituiti dalla regione ed altri soggetti, pubblici e privati, senza fini di lucro, individuati dagli atti di programmazione regionale.

Gli articoli 6 e 7 esplicitano la particolare rilevanza del provvedimento, anche a livello nazionale, nella prospettiva della concertazione della politica di intervento per le attività culturali tra tutti i soggetti istituzionali della Repubblica.

L'articolo 6 dispone che *“all'interno dell'esercizio delle proprie funzioni, la regione sostiene soggetti di spettacolo che con la loro attività culturale assolvono congiuntamente una funzione nazionale e regionale”* (Fondazione Maggio musicale fiorentino) e che *“la regione, nell'ambito di un'azione concordata con lo Stato e gli enti locali, sostiene, altresì, i soggetti individuati dallo Stato come teatri stabili, mediante contributi annuali o pluriennali”*

Nell'articolo 7 si prevede la costituzione di una commissione artistica consultiva per lo spettacolo, composta da esperti con esclusione di operatori impegnati in attività sovvenzionate. La composizione ed il funzionamento della commissione sono stabiliti con deliberazione della Giunta regionale.

*** ** ***

REGIONE UMBRIA

La regione Umbria, con la legge n. 22 del 1998, ha emanato modifiche ad un provvedimento del 1981 sulla programmazione e lo sviluppo regionale della attività culturali, definendo, con regolamento n. 35 dello stesso anno:

- i criteri per l'inserimento delle proposte nel piano annuale delle attività
- i criteri per la formazione del piano annuale delle attività
- i requisiti oggettivi ed i criteri per l'accesso alla graduatorie di merito.

*** ** ***

REGIONE VENETO

Con la legge regionale n. 11 del 2001 sono state emanate norme per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali a seguito della c.d. Legge Bassanini e del dlgs. di attuazione n. 112/1998.

Nell'ambito dei principi generali si dispone che, per le materie oggetto della legge, la regione attua il principio della concertazione con gli enti locali e le parti sociali.

La regione esercita funzioni di legislazione, programmazione, indirizzo e coordinamento, mentre le province assolvono a funzioni di programmazione riferite alla materie loro attribuite o delegate.

Il capo V della legge è riservato allo spettacolo con gli articoli 145, 146 e 147.

L'articolo 146 dispone che la regione, in collaborazione con lo Stato e gli enti locali, favorisce la promozione e la circolazione sul territorio delle compagnie teatrali e di danza e delle istituzioni concertistico orchestrali.

La regione, unitamente allo Stato e agli enti locali, programma e promuove la promozione delle attività di spettacolo sul territorio, perseguendo anche il riequilibrio dell'offerta.

Compiti particolari della regione riguardano il coordinamento con e tra gli enti locali, la sperimentazione, il sostegno alle imprese di spettacolo, favorendone l'accesso al credito e la diffusione nella scuola e nell'università.

Competono alla Giunta regionale la promozione, la diffusione e lo sviluppo delle attività di spettacolo di rilevanza regionale.

Le province sono i soggetti istituzionali competenti per gli interventi finanziari (anche creditizi) di sostegno alle attività di spettacolo, secondo i piani di indirizzo della regione e con le modalità stabilite da leggi regionali. In particolare, compete alle province l'assegnazione di contributi per la promozione e la diffusione di attività di spettacolo e per la promozione della cultura musicale, corale e bandistica.

La legge n. 11 del 2001 appare in linea con i provvedimenti attuativi della c.d. legge Bassanini definiti da altre regioni e conferma, anche per il Veneto, il principio della concertazione tra soggetti istituzionali diversi per la politica dello spettacolo sul territorio.

*** ** ***

ULTERIORI INIZIATIVE

Il panorama legislativo regionale post decreto legislativo n. 112/1998, si completa con i provvedimenti di più diretta specificità approvati dal **Friuli Venezia Giulia**, per la partecipazione alla Fondazione Teatro Verdi di Trieste (legge n. 13 del 1998), dal **Veneto**, per la partecipazione alle Fondazioni Arena di Verona e La Fenice di Venezia (legge n. 20 del 1999), dalla **Toscana**, per un contributo straordinario al Teatro Metastasio di Prato e all'Associazione Teatrale Pistoiese (legge n. 62 del 1998), dalla **Sicilia**, per contributi straordinari al Teatro Stabile di Palermo e all'Ente autonomo Massimo Vincenzo Bellini di Catania (legge n. 23 del 1999), dalla **Liguria**, per l'adesione della regione alla Fondazione Carlo Felice (legge n. 16 del 1999).

Ed ancora le leggi della regione **Abruzzo**, emanate nel 2000, per un contributo straordinario all'Associazione amici della musica Fedele Fenaroli di Lanciano e per interventi a sostegno di attività culturali, sociali e sportive e per un contributo ai comuni di Castel di Sangro e di Tagliacozzo per il completamento del teatro comunale.

Le ultime leggi di specie sono state approvate dal Lazio, dal Piemonte, dalla Calabria e dall'Emilia Romagna.

La regione **Lazio**, con legge del 2000 "Tutela delle aree di particolare interesse pubblico per la presenza di attività teatrali", prevede che i comuni di oltre 15.000 abitanti possano redigere piani con individuazione di immobili destinati ad attività teatrale con vincolo di destinazione d'uso. Questi immobili non possono essere adibiti ad uso diverso dall'attività teatrale senza autorizzazione del comune.

La legge n. 32 del 2000 della regione **Piemonte** ha definito un intervento a favore della scuola di alto perfezionamento musicale della città di Saluzzo, e con la legge n. 38 dello stesso anno sono stati previsti interventi a sostegno delle attività musicali, destinati a complessi bandistici e società filarmoniche, gruppi vocali, società corali, complessi strumentali e gruppi folcloristico-musicali.

Un regolamento, recante "*Albo regionale dei soggetti svolgenti attività musicali*" è stato emanato con decreto del presidente della Giunta regionale nel luglio dello stesso anno.

La **Calabria** ha emanato, in data 10 maggio 2001, un regolamento in materia di attuazione del DPR n. 361/2000, per l'istituzione del registro delle persone giuridiche private e relative modalità di iscrizione. Le disposizioni di tale regolamento interessano anche le istituzioni dello spettacolo che intendono richiedere alla regione il riconoscimento della personalità giuridica.

La **Toscana**, con legge regionale n. 19 del 2001 e con successivo regolamento, ha disciplinato il riconoscimento delle persone giuridiche private.

Sempre la regione **Toscana** ha assunto nei mesi scorsi l'iniziativa di ricorrere per questione di legittimità costituzionale avverso il decreto legge "Disposizioni urgenti in materia di contributi in favore delle attività dello spettacolo", convertito con legge 17 aprile 2003, n.82. Il ricorso eccepisce in via pregiudiziale che, ai sensi della legge costituzionale n. 3 del 2001, la materia spettacolo rientra tra le competenze esclusive delle regioni, ed in via subordinata, anche accedendo alla tesi dello spettacolo come oggetto di materia concorrente, la potestà regolamentare, sostanzialmente esercitata con il decreto legge, compete costituzionalmente alle regioni. Da tale valutazione discende la presunta illegittimità costituzionale della citata legge sui cui si attende il pronunciamento della Consulta.

Con leggi del 2001 e del 2002, la regione **Emilia Romagna** ha definito la sua partecipazione alla costituzione, rispettivamente, della Fondazione Emilia Romagna Teatro e della Fondazione nazionale della danza.

Con legge dell'ottobre 2003, la regione **Veneto** dispone interventi per la promozione della diffusione della cultura e della tradizione lirica nei principali teatri della regione, con attenzione anche alle espressioni della cultura musicale contemporanea, definendo accordi di programma, anche di carattere economico, con le città del Veneto interessate e con le fondazioni liriche la Fenice di Venezia e l'Arena di Verona per favorire il decentramento della programmazione artistica della lirica nell'intero territorio regionale e la conseguente partecipazione del maggior numero di cittadini agli eventi culturali.

Il medesimo provvedimento prevede un contributo straordinario per l'inaugurazione della sede ristrutturata del Teatro la Fenice Venezia.

*** ** ***

UNA PROPOSTA DI RUOLO REGIONALE DOPA LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Per comodità di trattazione di un argomento così complesso ed articolato per le diverse implicazioni che comporta, si ritiene utile trarre spunti di riflessione da un analitico documento del settembre 2002, di seguito riepilogato per temi, che ben riassume l'orientamento manifestato dalle regioni.

IL RIDISEGNO DELLE ATTRIBUZIONI TERRITORIALI IN MATERIA DI SPETTACOLO

L'azione pubblica di sostegno nei confronti dello spettacolo è oggetto, da molti anni, di sottili controversie. Al di là delle implicazioni formali, le regioni intendono sviluppare alcune riflessioni per identificare possibili percorsi di ridisegno territoriale del sostegno, coniugando le compatibilità politiche ed amministrative tra le esigenze dei diversi attori coinvolti.

Gli interessi in gioco vanno valutati in tre diverse prospettive:

- quella del governo centrale, che ritiene lo spettacolo una delle forme più esemplificative e significative della cultura nazionale, di cui indirizzare e disciplinare i tratti essenziali, insieme al sostegno diretto di alcune istituzioni tradizionalmente associate con la stessa identità nazionale;
- quella delle regioni, divenute protagoniste di un ampio spettro di potestà legislative e regolamentari, che includono anche lo spettacolo nelle sue diverse articolazioni;
- quella degli operatori dello spettacolo, intesi come somma di competenze, professionalità, talenti creativi e attività collegate; in questo caso, la spinta alla regionalizzazione è spesso osteggiata in base alla percezione di una "perdita" di importanza per quelle istituzioni che dovessero passare alla giurisdizione regionale.

Fatta salva la piena legittimità di ciascuna delle aspettative espresse dai diversi soggetti, le regioni sottolineano la necessità di tenere altresì nella massima considerazione la prospettiva dei cittadini-contribuenti, sia nella loro veste di spettatori sia in quella di sostenitori indiretti, ma consapevoli, dello spettacolo.

Troppo spesso, infatti, ragioni asseritamente ascrivibili alla qualità della produzione culturale ed autocertificate, finiscono per oscurare un punto cruciale, il destinatario ultimo delle attività di spettacolo prodotte e distribuite nel territorio nazionale, e di quelle pubblicamente sostenute e finanziate, ovvero il pubblico degli spettatori insieme alla società nel suo complesso.

Per le regioni, quindi, il ridisegno territoriale del finanziamento pubblico dello spettacolo non può prescindere dalla prospettiva dei cittadini, ed in questo senso è interpretato il tentativo di identificare quella struttura politica e amministrativa di indirizzo, di scelta e di amministrazione potenzialmente capace di massimizzare i benefici generati direttamente e indirettamente dalla spesa pubblica nella sfera della collettività.

LO SPETTACOLO E GLI OBIETTIVI PUBBLICI: TUTELA E VALORIZZAZIONE

Secondo le regioni, la nuova prospettiva economica richiede che il sostegno pubblico allo spettacolo deve rispondere alla struttura ed alla composizione dei diversi obiettivi istituzionali di ciascun livello di governo. Il problema va quindi affrontato assegnando allo Stato ed alle regioni il compito di indirizzare, sostenere e finanziare quelle attività che risultino capaci di perseguire con il massimo grado di efficacia gli obiettivi di riferimento.

Il ridisegno territoriale dell'azione pubblica, quindi, richiede necessariamente di passare dal sostegno alle istituzioni all'intervento sulle attività.

Un criterio possibile per realizzare tale cambiamento prende le mosse dalla distinzione tra la tutela e la valorizzazione, concetti di non precisa definizione, utilizzati tradizionalmente con riferimento al patrimonio culturale. L'accezione di patrimonio culturale viene di norma utilizzata con riferimento agli oggetti ed ai manufatti, e considerare ora le attività culturali, e in particolare lo spettacolo, come rientranti tout court nell'ambito del patrimonio culturale potrebbe apparire come una sorta di forzatura.

Tuttavia, alcune componenti dello spettacolo sono strettamente legate al patrimonio stesso, e in più di un caso sono definibili pertinentemente come "*patrimonio culturale*":

- lo spettacolo, attività immateriale, di norma prodotto contestualmente al consumo, si fonda su un substrato materiale costituito dalla sua codificazione formale. Testi, sceneggiature, copioni, spartiti, codificazioni d'ogni genere fino alla tradizione orale, sono da considerare dei beni in senso economico, anche - ma non soltanto - nella loro capacità di produrre ulteriori beni e servizi.
La loro realizzazione accresce la dotazione patrimoniale di una comunità, e si deve ritenere che l'ambito di riferimento culturale vada identificato nella nazione nel suo complesso, anche se alcune di queste forme di produzione culturale hanno forti radici locali ed altre utilizzano un linguaggio internazionale
- lo spettacolo utilizza una serie di beni, utili per la messa in scena, dalle scenografie ai costumi, ed è la fonte ultima per la produzione di ulteriori beni

creativi, ad esempio i manifesti e le locandine. Allo stesso modo, la sua realizzazione genera una cascata produttiva di beni dall'indubbio contenuto culturale, come pubblicazioni e cataloghi, libretti di sala e altro materiale critico e illustrativo.

Anche queste categorie di beni appartengono al patrimonio culturale, sia per la loro forza narrativa che per la capacità di documentazione, ma anche per la loro autonoma idoneità a generare ulteriore produzione di cultura

- a monte di tutto ciò, è indubbiamente patrimonio culturale la struttura materiale in cui lo spettacolo viene realizzato, teatri e sale cinematografiche con le loro pertinenze. Ciò prescinde dall'intrinseco valore estetico, artistico, architettonico e storico di ciascun luogo dello spettacolo: il fatto stesso che vi si realizzino degli spettacoli implica l'appartenenza al patrimonio culturale.

Relativamente a tale proprietà, il tipo di tutela che si richiede è funzionale, ossia garantire la massima efficacia nella qualità e nell'accesso (acustica, impianti tecnici, capienza, accessibilità, etc.).

A contrario sensu, si può argomentare asserendo che i teatri e le sale chiusi e inutilizzati sono sottratti al patrimonio culturale della comunità nazionale. Va chiarito pertanto che un'attività di stretta tutela non è ipotizzabile nel caso dei luoghi dello spettacolo, la cui messa a regime implica per ciò stesso l'attivazione di processi di valorizzazione, processi ancor più evidenti se correlati alle opportunità e alla qualità del processo creativo e realizzativo degli spettacoli che vi vengono messi in scena

- appartiene al patrimonio il prodotto cinematografico, non soltanto per il suo substrato materiale duplicabile e conservabile, ma anche per la natura industriale della sua realizzazione; tuttavia si deve osservare che tale prodotto non sembra esaurire la macchina produttiva e distributiva del settore cinematografico, che appare caratterizzato da una serie di attività rientranti nell'ampio novero della promozione e della valorizzazione.

UNA IPOTESI DI ATTRIBUZIONE TERRITORIALE

Secondo le regioni, a una lettura rigorosa, l'attuale quadro costituzionale e legislativo escluderebbe lo Stato dai soggetti pubblici che legiferano e regolamentano in materia di spettacolo, privando automaticamente lo Stato dalla gestione del Fondo Unico dello Spettacolo e delle altre fonti di sostegno finanziario e materiale (ad es. i proventi del Lotto infrasettimanale).

Lo spirito e la lettera dei provvedimenti legislativi che hanno seguito il referendum del 1993 vanno nella direzione di una regionalizzazione integrale della materia, salva la potestà di tracciare gli indirizzi generali dell'azione pubblica.

Le osservazioni sopra richiamate sulla natura patrimoniale di una parte dello spettacolo, e delle connessioni con il patrimonio culturale di alcune fasi della filiera produttiva dello spettacolo stesso, inducono tuttavia ad ipotizzare una ripartizione tra i diversi livelli di governo che si fondi sul concorso dello Stato e delle regioni, a conferma della necessità - ribadita dalla legislazione in tema di devoluzione - di consentire l'elaborazione di indirizzi generali e il disegno congiunto della legislazione ai livelli centrale e regionale per le attività in cui risulti prevalente l'aspetto della tutela.

Tutte le altre attività, per le quali prevale l'aspetto della valorizzazione, passerebbero quindi automaticamente all'esclusiva potestà legislativa e regolamentare delle Regioni, con conseguente trasferimento dei fondi destinati al loro sostegno.

Un problema ulteriore è quello della ripartizione di tali fondi tra le diverse Regioni. Una possibile griglia di attribuzione potrebbe essere modulata in termini di sussidiarietà, ovvero tutta la materia dello spettacolo sarebbe disciplinata e amministrata dalle Regioni, con l'eccezione tassativa e restrittiva delle seguenti attribuzioni riservate allo Stato:

- la creazione contemporanea, le attività sperimentali, la commissione, produzione e diffusione di nuovi lavori e la promozione di nuovi linguaggi
- la manutenzione, il restauro e la conservazione degli elementi materiali (documenti, scenografie, costumi, etc.) dello spettacolo, anche attraverso il finanziamento e la realizzazione di laboratori, scuole, seminari
- il sostegno dello spettacolo viaggiante e dei circhi, con particolare riferimento alla dotazione tecnica e tecnologica dei produttori, ed alla disciplina relativa all'utilizzo di animali
- la promozione dello spettacolo italiano all'estero, sia sotto il profilo della diffusione delle creazioni nazionali, sia sotto quello della realizzazione di spettacoli di produttori italiani in Paesi esteri
- la tutela delle professionalità impiegate dal settore con competenze artistiche, amministrative e tecniche, con particolare riferimento alla disciplina degli ammortizzatori sociali.
- l'attività di analisi statistica ed economica, e di elaborazione critica generale affidata all'osservatorio dello spettacolo, da perseguire anche attraverso un raccordo funzionale con gli osservatori regionali
- l'azione perequativa a sostegno delle regioni in cui l'offerta e la domanda di spettacolo risultano inferiori alla media nazionale, anche attraverso specifiche iniziative di promozione e sensibilizzazione
- l'attività di legislazione e regolamentazione in materia fiscale e di scambi internazionali, nonché la possibilità di realizzare iniziative nazionali di sensibilizzazione del pubblico attraverso campagne informative che utilizzino i mezzi di comunicazione di massa ed altri strumenti di diffusione.

In tale visione, si può inoltre ritenere che lo Stato debba concorrere insieme alle Regioni nei seguenti settori:

- la realizzazione di attività di ricerca, documentazione ed archiviazione, aventi ad oggetto lo spettacolo o suoi singoli elementi quali scenografie, costumi, bozzetti, documenti scritti, fotografie, manifesti, etc., attraverso la creazione di centri nazionali di documentazione e in coordinamento con le analoghe attività realizzate in sede regionale, anche attraverso la promozione di iniziative formative, di conservazione e restauro, di sostegno finanziario o materiale a specifiche iniziative regionali
- il sostegno del cinema in tutte le sue articolazioni produttive, inclusa la regolamentazione dei rapporti tra produzione, creazione e distribuzione e degli incentivi, vincoli ed obblighi inerenti la gestione delle sale.

Si deve ritenere conclusivamente, sostengono le regioni, che l'ipotesi ventilata nel 1995 di una classificazione delle istituzioni di spettacolo sulla base della loro rilevanza nazionale perda di significato in un quadro siffatto. Tutte le istituzioni rappresentano la cultura italiana, per quanto le loro dimensioni materiale e finanziarie possano essere eterogenee.

L'attribuzione al governo centrale, tra le specifiche competenze, della promozione, del sostegno all'esportazione e del sostegno alla creazione contemporanea, rende alcune istituzioni implicitamente più idonee a quote di sostegno erogate dallo Stato, ma al tempo stesso non esclude che istituzioni piccole e deboli, o addirittura nuovi soggetti, non possano, per la natura e gli indirizzi della propria programmazione, rientrare nella competenza statale.

Ed in tal senso, le regioni rimarcano che il settore dello spettacolo ha sofferto per molti decenni anche della rigidità delle classificazioni interne, mai sottoposte alle periodiche verifiche previste dalla legislazione, e dell'esistenza di forti barriere in entrata e in uscita che hanno avuto l'effetto di cristallizzarne la struttura.

LE ISTITUZIONI DELLO SPETTACOLO: IL FONDO UNICO ED IL COMITATO

In un quadro in cui le attribuzioni territoriali in materia di spettacolo vengono ridisegnate, concentrando sul governo centrale le competenze relative all'industria cinematografica e ad una serie di attività legate, a monte ed a valle, con la produzione e la distribuzione dello spettacolo, lasciando alle regioni tutto il resto, i fondi destinati all'azione pubblica in materia vanno trasferiti al livello regionale, salva la quota destinata alle competenze statali.

Il trasferimento comporta una gestione diretta ed esclusiva di ciascuna regione, relativamente alle attività che hanno sede nel proprio territorio, fatti salvi gli indirizzi generali che saranno predisposti ed aggiornati dal governo centrale.

A questo proposito le regioni sottolineano che oggetto della ripartizione è l'intero Fondo Unico dello Spettacolo, nonché il fondo attualmente destinato al comparto dello spettacolo e tratto dai proventi del Lotto infrasettimanale. Si deve ritenere, infatti, che la gestione separata del Lotto abbia comportato finora un problema di violazione della delega al legislatore.

Questi dispone una serie di criteri e meccanismi di sostegno allo spettacolo che si riflettono nella ripartizione e nella destinazione del FUS. In questo senso, si può affermare che il Fondo Unico è il risultato indiretto di una gerarchia di priorità e valutazioni compiute - per quanto in termini generali - dall'elettorato.

L'utilizzazione del Lotto per intervenire a sostegno di teatri e istituzioni di spettacolo, viola apertamente tale gerarchia, attribuendo supplementi di sostegno finanziario alla luce di emergenze e esigenze straordinarie. Tali proventi devono essere invece canalizzati nel rispetto delle deleghe elettorali.

In questo senso, il Fondo Unico dello Spettacolo e i proventi del Lotto vanno ripartiti, secondo le regioni, con i seguenti criteri:

❖ STATO

Il governo centrale mantiene:

- le quote del Fondo Unico dello Spettacolo finora destinate al cinema, ai festival, ai circhi, all'osservatorio dello Spettacolo ed al comitato per i Problemi dello Spettacolo
- i proventi del Lotto infrasettimanale, da ripartire ogni anno tra le destinazioni inerenti lo spettacolo ed i beni e le attività culturali, con deliberazione ministeriale, destinandoli per un terzo al fondo perequativo, per un terzo alla promozione interna ed estera, e per un terzo agli ammortizzatori sociali; la quota destinata alle fondazioni lirico sinfoniche è ridotta di un terzo per incrementare il fondo perequativo.

❖ REGIONI

Alle Regioni è trasferita la quota del Fondo unico dello spettacolo non destinata alle voci sopra elencate.

Il trasferimento è effettuato con riferimento alla media dei finanziamenti FUS conseguiti dalle istituzioni con sede in ciascuna regione negli ultimi cinque esercizi.

❖ FONDO PEREQUATIVO

Il Fondo perequativo, consistente in un terzo della quota ex enti lirici e in un terzo dei proventi del Lotto destinati allo spettacolo dal vivo, è distribuito alle regioni sulla base di un piano annuale risultante dalle proposte elaborate dalle regioni stesse, e destinato a istituzioni non finanziate in precedenza, apertura di nuovi teatri o luoghi dello spettacolo, iniziative formative d'eccellenza, attività promozionali nei confronti dei residenti, progetti speciali, iniziative in collegamento con il settore turistico.

La priorità è riservata alle proposte formulate dalle Regioni caratterizzate da un livello di indicatori culturali (offerta, domanda, diffusione nel territorio, luoghi dello spettacolo) e socioeconomici (reddito, consumi, livello di istruzione) inferiori alla media nazionale.

❖ COMMISSIONI

Le Commissioni attualmente operanti, salvo quelle relative al settore cinematografico ed ai circhi e spettacolo viaggiante, vengono sciolte.

Si procede alla nomina di un'unica Commissione, composta da cinque esperti di chiara fama internazionale con competenze relative ai diversi settori dello spettacolo dal vivo, per le deliberazioni inerenti la destinazione dei fondi pubblici alle materie rimaste di competenza statale.

Il comitato per i problemi dello spettacolo continua ad operare con il compito di elaborare e sottoporre al Ministro per i beni e le attività culturali gli indirizzi delle politiche per lo spettacolo e di verificarne, con la cooperazione tecnico-scientifica dell'osservatorio dello spettacolo, l'implementazione sia a livello nazionale che regionale.

Il comitato potrà inoltre approvare degli schemi regolamentari generali allo scopo di fornire alle regioni una griglia uniforme finalizzata all'emanazione dei regolamenti specifici per il finanziamento dello spettacolo nel proprio territorio di riferimento; la nomina dei componenti del comitato andrà effettuata pariteticamente dallo Stato e dalle regioni.

*** ** ***

NUOVE PROPOSTE DI LEGGE REGIONALE

REGIONE CALABRIA

La Commissione cultura del Consiglio regionale della Calabria ha recentemente approvato il progetto unificato di legge sulle *“Norme per la programmazione e lo sviluppo regionale dell’attività teatrale”*, operando la scelta, forse anacronistica, di operare attraverso provvedimenti settoriali e non trasversali (spettacolo dal vivo o spettacolo tout court) per disciplinare il proprio intervento nel settore (a tutt’oggi mancano analoghe proposte per la musica, la danza, gli spettacoli popolari e viaggianti, le attività cinematografiche).

Riconoscendo il teatro quale elemento fondamentale della cultura regionale e mezzo di promozione culturale, di espressione artistica, di formazione, di aggregazione sociale e di sviluppo economico, la regione orienta gli interventi promuovendo la più ampia partecipazione degli spettatori e un’equilibrata distribuzione dell’offerta culturale.

La razionalizzazione delle risorse economiche ed organizzative è prevista attraverso la collaborazione della regione a progetti comuni con lo Stato ed altre regioni, istituti nazionali ed internazionali.

In particolare si prevede che la regione:

- riconosce istituzioni teatrali consolidate in ambito regionale
- incentiva le attività di recente formazione, la sperimentazione e la ricerca
- favorisce la realizzazione di progetti finalizzati alla formazione professionale del personale artistico e tecnico
- assicura la conservazione del patrimonio storico del teatro in ambito regionale
- promuove la rappresentazione del repertorio del teatro greco-romano, valorizzando l’utilizzazione degli anfiteatri presenti sul territorio
- incoraggia la drammaturgia contemporanea proposta da autori residenti nell’ambito regionale o che riflettano la cultura calabrese
- favorisce iniziative volte alla diffusione all’estero delle espressioni artistiche teatrali calabresi, anche mediante iniziative di ospitalità reciproca con altre nazioni.

Per l’attuazione di tali scopi, la proposta prevede che la regione riconosca e favorisca la costituzione di soggetti stabili e l’accesso al credito di organismi di nuova costituzione.

Previsto il criterio della programmazione triennale, la proposta rinvia per gli aspetti attuativi ad un apposito regolamento, fermo restando che i soggetti beneficiari di interventi diretti devono caratterizzarsi per la continuità e professionalità dell’attività.

Stabiliti i criteri di spesa finanziabili attraverso gli interventi diretti della regione (con fasce predefinite di sostegno rispetto all'entità delle uscite, con particolare riferimento al numero dei lavoratori impiegati e agli oneri previdenziali e assistenziali versati), si prevede il sostegno nella produzione teatrale, per ogni triennio, di non più di cinque organismi che non abbiano mai usufruito di interventi finanziari regionali, cui sono assicurati spazi di attività e utili forme di tutoraggio (anche favorendo rapporti di collaborazione con organismi della stabilità).

In fase di prima attuazione del provvedimento, la programmazione regionale è intrinsecamente correlata ai soggetti già riconosciuti dalla regolamentazione statale e dalla precedente legislazione regionale, nonché all'attività svolta dai teatri municipali di particolare interesse storico e/o artistico gestiti da amministrazioni pubbliche o da fondazioni.

Il concorso fra regioni ed enti locali avviene attraverso:

- la definizione delle funzioni riservate alle province ed ai comuni
- la partecipazione alla definizione dei programmi regionali
- la definizione del sistema delle residenze (secondo le prerogative più volte evidenziate in precedenza)
- il concorso finanziario nell'espletamento dei compiti riservati dalla legge agli enti locali.

Di particolare evidenza è la norma finanziaria di copertura dei costi derivanti dall'attuazione del provvedimento, laddove dispone l'istituzione di un apposito "*fondo regionale per la promozione del teatro*", alla formazione del quale concorrono finanziamenti comunitari, nazionali e regionali.

*** ** ***

REGIONE LAZIO

E' all'esame del Consiglio regionale la proposta di legge per lo spettacolo dal vivo approvata dalla Giunta regionale, attraverso la quale vengono individuati obiettivi, la ripartizione territoriale delle funzioni e della programmazione degli interventi nell'ambito dell'attività di produzione, distribuzione ed esercizio di teatro, musica, danza e attività circensi.

Nell'ambito degli interventi per la diffusione dello spettacolo dal vivo, sono previste intese con il Ministero per i beni e le attività culturali, e l'individuazione degli enti di rilevanza sia nazionale che regionale, degli enti di rilevanza regionale e delle attività ricorrenti d'interesse regionale.

Si prevede, innovativamente, l'istituzione di:

- un *teatro stabile regionale* (con una sede per provincia al fine di assicurare alla collettività regionale opportunità produttive e di ospitalità di elevato valore culturale)
- *residenze di spettacolo multidisciplinari* (secondo lo schema prefigurato dai disegni di legge governativi per la musica ed il teatro della precedente legislatura)
- un osservatorio regionale dello spettacolo
- una *consulta regionale dello spettacolo* (per valutare la rispondenza della programmazione settoriale alle finalità dell'intervento regionale, attraverso pareri consultivi sul piano regionale settoriale e sui piani annuali di attuazione), presieduta dall'assessore competente in materia e composta da sette membri scelti fra i rappresentanti dei settori dello spettacolo dal vivo.

La proposta prende le mosse dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, con un esplicito riferimento all'unità e indivisibilità della Repubblica e con un significativo richiamo all' "interesse nazionale", anticipando in qualche modo uno degli aspetti contenuti nella nuova ipotesi di riforma costituzionale esaminata in altra parte del presente studio.

Affermato che la regione promuove e valorizza lo spettacolo dal vivo quale strumento di libera espressione artistica e di formazione educativa, di riaffermazione dell'identità degli individui, di conservazione della memoria, di aggregazione sociale e di crescita economica della collettività (richiamando gli articoli 21 e 33 della Costituzione), si segnala, in particolare, il sostegno regionale allo sviluppo del pluralismo culturale ed al riequilibrio dell'offerta di spettacolo sul territorio.

Si prevede la partecipazione dell'ente regionale alla definizione dei programmi nazionale ed europei, attuando gli interventi di rilevanza territoriale previsti dai programmi stessi, e ad intese con il Ministero per i beni e le attività culturali per la progettazione e l'attuazione coordinata di interventi volti a favorire la promozione e valorizzazione dello spettacolo dal vivo in ambito territoriale, in osservanza dei principi di unitarietà e sussidiarietà.

Per le intese si prevede, in particolare, la definizione di obiettivi, di priorità, degli strumenti necessari per l'attuazione degli interventi, dei soggetti attuatori e dei rispettivi investimenti economici, nonché la possibilità di riferirsi a obiettivi di offerta e valorizzazione integrata di beni culturali e dello spettacolo, di incentivazione all'uso di aree, parchi archeologici e dimore storiche.

Sono inoltre previste per la regione, le seguenti funzioni:

- l'attività di osservatorio e monitoraggio
- lo sviluppo e la riqualificazione dell'offerta didattica, finalizzata alla sensibilizzazione e formazione dello spettatore, in particolare giovanile, attraverso intese con istituzioni scolastiche, le università ed altri soggetti formativi

- la stipula di accordi per l'informazione e la divulgazione di avvenimenti e spettacoli dal vivo
- lo sviluppo delle strutture dello spettacolo
- la promozione, anche all'estero, di iniziative di dialogo culturale tra i popoli, anche finalizzate alla valorizzazione della cultura della storia e delle tradizioni del Lazio (inclusa la tradizione teatrale collegata ai linguaggi e alle lingue locali)
- l'istituzione di un fondo di garanzia per agevolare l'accesso al credito

Il "concorso" regione-province-comuni è principio fortemente presente negli articoli riguardanti le funzioni delle province e dei comuni, in un sistema che in ogni modo presenta accentuati connotati di centralismo regionale, poiché la regione promuove intese con il Ministero per i beni e le attività culturali su progetti specifici e, per l'ambito territoriale, promuove e sostiene attività con il concorso delle province e dei comuni interessati.

Nel piano settoriale regionale sono previsti:

- i criteri per le modalità ed il sostegno all'attività degli enti di rilevanza nazionale/regionale e di quelli di rilevanza regionale,
- gli obiettivi da perseguire con cadenza triennale e le priorità dell'intervento regionale, i criteri per la redazione dei piani annuali d'attuazione
- le indicazioni per il rispetto della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato relativamente alla concessione dei contributi.

Spetta al piano annuale di attuazione:

- individuare gli interventi di rilevanza regionale e di rilevanza provinciale e comunale
- accertare il rilievo culturale delle iniziative
- riconoscere le attività ricorrenti di interesse regionale
- individuare iniziative per la promozione ed il sostegno per il dialogo culturale tra i popoli
- il riparto delle risorse finanziarie tra regione, province e comuni.

Sono riconosciuti enti di rilevanza nazionale/regionale il Teatro dell'Opera di Roma, l'Accademia di Santa Cecilia ed il Teatro di Roma. Sono riconosciuti enti di rilevanza regionale l'Associazione Teatrale fra i Comuni del Lazio e la Fondazione Orchestra di Roma e del Lazio.

I contributi regionali sono finalizzati all'incremento della qualità, sia dei progetti culturali sia delle professionalità artistiche e tecniche, nonché alla realizzazione di programmi di diffusione degli spettacoli sul territorio e di sensibilizzazione del pubblico, in particolare di quello giovanile.

Il principio del riconoscimento della doppia funzione nazionale/regionale è da condividere se applicabile in linea di principio a tutte le attività dello spettacolo dal vivo, concretandosi in tale riconoscimento quell'interesse nazionale proprio di tutte le attività sostenute da contributi, consolidati negli anni, di Stato-regioni-province-comuni.

Sono poi individuate le attività professionali che si svolgono con continuità nel territorio come "attività ricorrenti di interesse regionale", realizzate da soggetti o enti senza fini di lucro che operano sul territorio in modo professionale e continuativo da almeno un triennio; tali attività debbono essere riconosciute dalla regione che provvede all'erogazione dei contributi secondo criteri e modalità fissati dal piano settoriale regionale.

Quello che può sembrare il punto debole della proposta, ovvero il riconoscimento nominativo, ex lege regionale, di enti di rilievo nazionale e regionale e degli enti di solo rilievo regionale, senza indicazione di criteri o parametri sui quali effettuare il riconoscimento, risponde alla logica prescelta dal proponente di delineare, stante la situazione di generale incertezza, un impianto normativo "quadro" e "a maglie larghe" che rinvia a strumenti regolamentari la successiva ed ulteriore attuazione.

Altrettanto dicasi per la mancanza di riferimenti all'attività di produzione stabile a carattere privato, alle compagnie itineranti e all'esercizio teatrale, settori che la proposta di legge non va disciplinare, in attesa di acquisire le necessarie indicazioni a livello statale circa il futuro assetto delle competenze ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, ed il cui inquadramento potrebbe trovare una giusta collocazione all'interno dei regolamenti di attuazione della futura legge quadro nazionale.

*** ** ***

REGIONE LOMBARDIA

Il contesto normativo in cui l'operazione di riordino si inserisce, prende le mosse dalla Legge n. 59 del 1997, sino ad arrivare al dlgs. n. 112 del 1998 e al dlgs. n. 267 del 2000 (sugli enti locali), tenendo conto della riforma del Titolo V della Costituzione e della necessità di semplificare, delegificare e definire modelli innovativi di gestione di beni, attività e servizi culturali.

Il progetto di legge si struttura sulla base dei seguenti principi:

- sussidiarietà, con definizione del ruolo di province e comuni, spettando alla regione la funzione di programmazione e coordinamento

- delegificazione e semplificazione, attuati attraverso il rinvio ad atti amministrativi per la definizione sia dei criteri fondamentali (deliberazione quadro) che degli aspetti attuativi, procedurali e di dettaglio (regolamenti e circolari, l'abrogazione delle leggi settoriali vigenti, l'eliminazione degli organismi consultivi previsti dalle varie leggi settoriali, l'attribuzione alla Conferenza permanente per i beni e le attività culturali di funzioni propositive in tema di politiche culturali della regione
- concertazione e partenariato, attraverso la collaborazione con soggetti pubblici e privati, l'utilizzo degli strumenti della programmazione negoziata e la promozione di forme di gestione associata di servizi
- razionalizzazione della spesa e suo orientamento, basata sul co-finanziamento di grandi progetti attraverso gli appositi fondi di bilancio e gli stanziamenti dell'Unione europea, mentre alle province sono attribuite funzioni amministrative per l'erogazione di contributi a fronte di specifici progetti.

Gli articoli 1 e 2 della proposta riguardano le finalità generali della proposta, l'ambito di applicazione ed i principi fondamentali, con particolare riferimento al partenariato.

L'articolo 3 delinea il ruolo della regione, prevedendo che mediante una deliberazione-quadro triennale, aggiornabile annualmente, approvata dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, si definiscano i criteri fondamentali dell'azione regionale, demandando a successivi atti amministrativi, l'organizzazione, la promozione ed il sostegno di progetti di rilevanza regionale, la definizione di standard e la promozione di forme associate di servizi (alla definizione di tali criteri partecipano sia la conferenza permanente per i beni e le attività culturali, sia la commissione per i beni e le attività culturali).

Con gli articoli 4 e 5 sono definiti il ruolo dei comuni e delle province, conferendo a queste ultime funzioni amministrative, compresa la concessione di contributi.

L'articolo 6 definisce i beni culturali, principalmente con riferimento alle infrastrutture culturali, al restauro, recupero, conservazione programmata e valorizzazione di beni culturali mobili ed immobili, ai sistemi integrati di beni e servizi culturali.

L'articolo 7 individua le attività ed i servizi culturali con riguardo alla promozione educativa e culturale, alle biblioteche e sistemi bibliotecari, agli archivi storici, ai musei ed ai sistemi museali. In particolare, si specifica che le attività culturali consistono in:

- promozione e sostegno a eventi culturali
- promozione e diffusione dello spettacolo, inclusi i teatri storici e di tradizione
- valorizzazione delle identità e delle culture locali
- formazione e aggiornamento professionale degli operatori culturali
- promozione e sostegno alla ricerca applicata ai beni, alle attività e ai servizi culturali, nonché la diffusione dei relativi risultati

promozione e sostegno della comunicazione e dell'informazione in campo culturale
promozione e sostegno dell'educazione al patrimonio culturale
promozione della pubblica lettura

L'articolo 8 individua gli strumenti attraverso cui la regione persegue i propri obiettivi, puntando sulla programmazione negoziata, sulla concertazione con i soggetti pubblici e privati e sulla programmazione europea. La norma prevede, inoltre, l'analisi degli effetti delle politiche culturali sul territorio al fine di orientare le scelte della regione e di individuare gli ambiti per la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori culturali e per lo sviluppo di nuova occupazione e di impresa.

L'articolo 9 prevede la norma finanziaria, con l'istituzione di due nuove unità revisionali di bilancio, una di parte corrente per le attività ed i servizi culturali e una in conto capitale per i beni.

L'ultimo articolo prevede infine l'abrogazione, in parte immediata ed in parte differita, di tutte le vigenti disposizioni di settore (23 leggi).

*** ** ***

REGIONE PUGLIA

Riconoscendo lo spettacolo quale aspetto fondamentale della cultura regionale e mezzo di espressione artistica, di formazione e di promozione culturale, di aggregazione sociale e di sviluppo economico, la regione, nel rispetto dell'interesse nazionale e degli obblighi internazionali e comunitari, fissa gli obiettivi e le tipologie di intervento, garantisce il pluralismo culturale, la qualità artistica e le pari opportunità e agevola la più ampia partecipazione degli spettatori e un'equilibrata distribuzione dell'offerta culturale.

In particolare spetta alla regione:

- la programmazione regionale, in concorso con gli enti locali, e l'impiego delle risorse
- la promozione e l'incentivazione, in concorso con gli enti locali, delle attività di spettacolo e di formazione degli addetti
- il sostegno all'imprenditoria giovanile ai fini dello sviluppo dell'occupazione
- il riconoscimento ed il sostegno delle eccellenze artistiche affermatesi in ambito regionale, nazionale ed internazionale

- la diffusione e lo sviluppo dello spettacolo anche attraverso collaborazioni e progetti comuni con lo Stato, le altre regioni, l'Unione europea, le università ed il sistema economico e finanziario.

Nel segnalare che relativamente alle funzioni attribuite alle province ed ai comuni, lo schema di provvedimento si ispira alle proposte di legge per lo spettacolo presentate in Parlamento, si prevede il concorso della regione alle spese dei soggetti per attività di:

- produzione di spettacoli nel territorio regionale e coproduzione di spettacoli anche in ambito nazionale ed internazionale
- distribuzione di spettacoli con particolare riguardo alle produzioni pugliesi
- formazione del pubblico, in particolare giovanile, in collaborazione con gli operatori dello spettacolo, le istituzioni scolastiche e le università
- forme di sperimentazione ed attività ricreative
- potenziamento dei circuiti relativi al piccolo esercizio cinematografico e alle sale d'essai,

ferma restando la possibilità di aderire o partecipare alla costituzione di enti o fondazioni che operino, senza scopo di lucro, nei diversi settori dello spettacolo.

Inoltre la regione concede contributi per spese di investimento per:

- restauro, adeguamento e riqualificazione di sedi e per attrezzature destinate ad attività di spettacolo
- innovazione tecnologica ai fini della promozione ed informazione del pubblico
- valorizzazione, catalogazione, conservazione del patrimonio storico e artistico dello spettacolo.

Stabiliti attraverso il programma triennale gli obiettivi, le priorità, le procedure e modalità di attuazione degli interventi ed i criteri per la verifica della realizzazione delle attività, la regione si avvale di seguenti strumenti tecnico-operativi per l'attuazione dei contenuti della proposta di legge:

- *l'osservatorio regionale dello spettacolo*, per rilevare ed elaborare dati ed elementi tecnici utili alla predisposizione del programma regionale
- *la film commission*, fondazione sostenuta dalla regione, province e comuni capoluogo e con eventuale adesione di camere di commercio, assindustria e realtà imprenditoriali e associative. Spetta a tale organo promuovere le ricchezze ambientali, attirando in Puglia produzioni cinematografiche e televisive nazionali ed estere, valorizzare le risorse professionali e tecniche attive sul territorio, sostenere finanziariamente la produzione di film di particolare interesse per la promozione della Puglia, coordinare le iniziative del settore cine-televisivo in Puglia per l'equa diffusione, anche a fini didattici, sul territorio e assumere i compiti della mediateca regionale pugliese
- *l'albo regionale degli organismi dello spettacolo*, istituito per la valorizzazione delle energie e competenze presenti sul territorio

- *la stipula di convenzioni pluriennali* con soggetti dell'albo che propongono e realizzano, anche con il coinvolgimento e l'apporto finanziario di altri partner pubblici e privati, progetti di elevata qualità artistica di interesse regionale, nazionale ed internazionale
- l'istituzione di un fondo di garanzia per migliorare l'accesso al credito dei soggetti che gestiscono strutture permanenti di spettacolo in regione.

La proposta, rinviando a successivi regolamenti l'attuazione di specifici aspetti, prevede infine:

- *l'istituzione di un fondo unico regionale dello spettacolo*, al cui interno confluiscono le risorse statali del Fus e le risorse conferite alla regione da altre istituzioni o enti pubblici e privati, per il sostegno prioritario di soggetti già riconosciuti dal Ministero per i beni e le attività culturali
- l'attribuzione della qualifica di *teatri di interesse regionale* ai teatri Petruzzelli di Bari, Politeama di Lecce e Giordano di Foggia
- l'attribuzione della qualifica di *centri artistici musicali di interesse regionale* al festival della Valle d'Itria ed alle istituzioni concertistico orchestrali di Bari e Lecce
- l'attribuzione della qualifica di *organismo di interesse regionale per la formazione e la promozione del pubblico* al Teatro pubblico pugliese.

*** ** ***

REGIONE UMBRIA

Riorganizzare il sistema dello spettacolo in Umbria per accrescere e qualificare l'offerta e la produzione culturale regionale attraverso una più stretta collaborazione e sinergia tra istituzioni, soggetti pubblici e privati ed operatori, è quanto si propone un disegno di legge in materia di spettacolo, pre-adottato dalla Giunta regionale, alla luce delle nuove competenze attribuite alle regioni e degli orientamenti emersi nel sia a livello regionale che nazionale.

A differenza della precedente legge regionale sulle "*attività culturali*" (legge n. 7 del 1991), la proposta in esame rivolge la propria attenzione esclusivamente alle attività di spettacolo (teatrali, musicali, di danza, cinematografiche ed audiovisive).

In particolare, rientrano sotto la competenza della regione gli spettacoli di elevata qualità culturale, specie se realizzati in Umbria, e la promozione dell'imprenditoria di settore, della cultura dello spettacolo, della formazione e dell'aggiornamento del personale artistico e tecnico.

Alle province, cui sono attribuiti funzioni e compiti finalizzati a garantire l'efficacia amministrativa ed economica degli interventi, fanno capo le attività non professionistiche o locali, le attività musicali di tipo bandistico e corale, i corsi di formazione musicale attuate dai comuni o da enti e associazioni senza fine di lucro.

I comuni sono, invece, chiamati a promuovere il restauro e l'adeguamento dei luoghi di spettacolo e a monitorare e sostenere attività non professionistiche e locali.

Fra le novità introdotte dalla proposta di legge rientrano l'istituzione di un "osservatorio dello spettacolo", finalizzato a monitorare e valutare nei diversi comparti l'efficacia degli interventi, e di un "archivio dei giovani artisti umbri", il cui compito sarà quello di supportare e promuovere la creatività giovanile regionale in tutte le discipline artistiche, anche attraverso il raccordo con analoghe iniziative nazionali ed europee.

Relativamente al settore degli audiovisivi, attraverso "*Umbria film commission*", la regione intende promuovere il territorio umbro come sede di produzioni e di iniziative cinematografiche e televisive mentre, avvalendosi della "*fonoteca regionale Oreste Trotta*", si prevede la realizzazione di interventi per acquisire, conservare e diffondere materiali sonori e letteratura musicale, anche in collaborazione con istituti ed istituzioni musicali, università ed artisti umbri.

Si rinnovano anche le modalità di intervento della regione, prevedendo un piano triennale di programmazione che, approvato dal Consiglio regionale, individua le finalità generali, ed un programma annuale di attuazione degli interventi, deliberato dalla Giunta regionale. E' inoltre prevista l'erogazione annuale, su base triennale, dei contributi regionali per agevolare la programmazione degli operatori dello spettacolo.

Si prevede la possibilità di accesso ai contributi da parte di compagnie teatrali di prosa e di danza, formazioni e istituzioni musicali, teatri, associazioni, fondazioni, festival, rassegne, etc. (con sede legale e residenza stabile in Umbria o che vi operino da almeno due anni), sulla base di progetti caratterizzati da qualità, professionalità e rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro della categoria. Le proposte di assegnazione dei contributi sono successivamente sottoposte alla valutazione di un apposito Comitato scientifico.

*** ** ***

Dicembre 2003

Antonio Di Lascio