

## **OSSERVATORIO DELLO SPETTACOLO**

**LO STATO DI ATTUAZIONE DEL DECRETO  
LEGISLATIVO 23 APRILE 1998 N. 134 RECANTE  
“TRASFORMAZIONE IN FONDAZIONE DEGLI ENTI  
LIRICI E DELLE ISTITUZIONI CONCERTISTICHE  
ASSIMILATE A NORMA DELL’ART. 11 COMMA 1  
LETTERA b) DELLA LEGGE 1997 N. 59”**

**Raffaello Capunzo**

**2006**

## RELAZIONE

*Lo stato di attuazione del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134, recante "trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera b), della Legge 1997, n. 59".*

Conformemente a quanto richiestomi nell'incarico di studio, mi prego di sottoporre a codesto Spett.le Comitato la presente relazione illustrativa inerente i risultati sullo stato di attuazione del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134.

La comprensione delle logiche sottese alla trasformazione degli enti lirici in fondazioni, i limiti e le difficoltà applicative determinate dalla "depubblicizzazione" di tali organismi, non può prescindere da una ricostruzione dell'assetto giuridico, dato alla disciplina di tali enti, dalle normative che si sono susseguite nel tempo.

Va, peraltro, rilevato che l'importanza dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica trova nel nostro ordinamento uno specifico riconoscimento all'interno della Carta Fondamentale: l'art. 9 della Costituzione, infatti, statuisce che *"la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica"*.

In attuazione di tale principio, le nostre istituzioni artistiche hanno sempre beneficiato del sostegno economico dello Stato, e ciò anche al fine di garantirle e proteggerle dalle logiche competitive del mercato.

Non ci si può esimere, però, dal rilevare che, nell'ottica dell'attuazione dell'art. 9 Cost., in diverse circostanze, si è finiti per privilegiare gli aspetti artistico - culturali tralasciando gli aspetti relativi all'efficienza ed all'efficacia della gestione. Il risultato è stata la trasformazione di tali attività in enormi "deficit", sempre più difficili da gestire.

Successivamente, con il crescere del debito pubblico, lo Stato ha dovuto, gioco forza, rivedere questa posizione di finanziatore. In particolare, si è ritenuto opportuno avviare la sperimentazione di nuove formule giuridiche e gestionali che, in armonia con il dettato costituzionale, pur prevedendo l'apertura del settore

all'investimento privato, garantivano la gestione nell'interesse pubblico.

Orbene, va sottolineato, altresì, che l'area di intervento afferente alla cultura (e, più in generale, alle manifestazioni culturali), pur essendo largamente considerata un tipico settore di sviluppo delle attività "non profit", ciò non si è positivizzato in una disciplina normativa di sostegno. Le attività in argomento, infatti, hanno, di sovente, dovuto "pagare il dazio" ad una diffusa difficoltà non solo nel reperimento di mezzi finanziari ma anche, ed in ultima analisi, nello svolgimento del proprio intervento con efficacia ed efficienza.

Un trattamento privilegiato da parte del Legislatore, tuttavia, è stato riservato alla lirica (e, in misura minore, alla musica) anche se - ed è opportuno rammentarlo - la regolamentazione dell'attività dei teatri d'opera abbraccia un breve periodo riferibile agli ultimi settantacinque anni.

## 2. Evoluzione normativa: dall'Ente *Autonomo del Teatro "alla Scala" di Milano* al *Fondo Unico per lo Spettacolo*

I primi interventi legislativi risalgono, infatti, al 1921, con la nascita dell'Ente Autonomo del Teatro "alla Scala" di Milano.

Successivamente nel 1946, con la legge 538, lo Stato veniva riconosciuto quale sovvenzionatore degli enti e, contestualmente, si ancorava l'entità dei finanziamenti, in misura fissa, al gettito dei diritti erariali.

Nel 1956, a causa di un biennio difficile per l'economia italiana, si procedeva ad una diminuzione del fondo a disposizione degli enti. Conseguenza di tale scelta fu la riduzione dell'attività dei teatri.

Nel 1959 veniva costituito l'ANELS (Associazione Nazionale Enti Lirico Sinfonici) con i seguenti compiti: rappresentanza degli associati nei confronti delle organizzazioni dei lavoratori, stipula dei contratti collettivi, studio delle problematiche economico - sociali inerenti l'attività degli associati.

Il primo intervento caratterizzato da una certa organicità si ebbe con la legge 800 del 14 Agosto 1967 (legge Corona), recante "Nuovo ordinamento degli enti lirici e

delle attività musicali".

Per la prima volta, infatti, si forniva una fotografia istituzionale del settore lirico - musicale, introducendo una classificazione tra enti di diverse dimensioni e importanza, dalla quale si faceva dipendere l'ammontare dei contributi pubblici.

Sulla base di queste premesse, la legge Corona, attribuì all'attività degli Enti Lirici la funzione di "favorire la formazione musicale, culturale, e sociale della collettività nazionale", individuando, altresì, tredici Enti che furono definiti di "prioritario interesse nazionale". L'articolo 5, in particolare, attribuiva agli enti autonomi lirici ed alle istituzioni concertistiche assimilate la personalità giuridica di diritto pubblico, sottoponendoli alla vigilanza del Ministero del turismo e dello spettacolo.

L'articolo 6, inoltre, riconosceva come enti autonomi lirici il Teatro Comunale di Bologna, il Teatro Comunale di Firenze, il Teatro Comunale dell'Opera di Genova, il Teatro alla Scala di Milano, il Teatro San Carlo di Napoli, il Teatro Massimo di Palermo, il Teatro dell'Opera di Roma, il Teatro Regio di Torino, il Teatro Comunale Giuseppe Verdi di Trieste, il Teatro La Fenice di Venezia e l'Arena di Verona; individuava, altresì, l'Accademia Nazionale di Santa Cecilia di Roma e l'Istituzione dei concerti e del teatro lirico Giovanni Pierluigi da Palestrina di Cagliari, quali istituzioni concertistiche assimilate.

La suddetta legge, inoltre, definiva gli organi di tali enti (presidente, sovrintendente, direttore artistico, consiglio di amministrazione, collegio dei revisori) ed elencava le entrate, costituite da contributi dello Stato, degli enti locali, di enti, associazioni o privati, nonché dai proventi patrimoniali e di gestione.

Dal punto di vista economico, infatti, la legge Corona, attribuiva come fonte di finanziamento una cifra fissa, in relazione all'appartenenza dell'ente ad una delle categorie previste dalla legge stessa.

La concezione di finanziamento determinato in ammontare fisso, tuttavia, contrastava con l'esigenza, sempre crescente, di capitali dovuta alla sostanziale staticità nel tempo dei fattori richiesti per la produzione dell'arte dal vivo.

Occorre rammentare, tuttavia, che la "legge della crescita sbilanciata" (ribattezzata "morbo di Baumol") sostiene l'estinzione del settore dello spettacolo dal vivo a causa della sua incapacità di sostenere con le proprie entrate dirette costi di produzione progressivamente crescenti. In considerazione di tali esigenze, fu introdotto, nel 1985, uno strumento legislativo che tenesse conto di queste esigenze: la legge 30 Aprile n° 163 recante una "nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo.

~~Tale legge, pur non discostandosi di molto dalla logica della previgente normativa,~~ contemplava come importante novità l'istituzione di un "Fondo Unico per lo Spettacolo. (FUS), che doveva rappresentare la risposta unitaria alle esigenze di finanziamento di tutte le attività artistiche e culturali in Italia. La produzione lirica riceveva, così, in forza della sua italianità, un favore visibile sul piano dei finanziamenti assorbendo oltre la metà delle risorse finanziarie destinate al sostegno statale dello spettacolo.

Sono tali circostanze che permettono di sostenere che gli interventi legislativi sono sempre stati di carattere "quantitativo. piuttosto che "qualitativo".

In tale contesto normativa si inserisce la riforma degli Enti Lirici, ad opera dei **Decreti Legislativi 367 del 29 Giugno 1996 e 134 del 23 Aprile 1998**, che costituiscono una svolta nella vita delle istituzioni artistiche.

3. *(segue)* Evoluzione normativa: il D.Lgs. 367 del 1996 ed il D.Lgs. 134 del 1998

Occorre premettere che tali provvedimenti si inserirono nell'ambito di due più generali tendenze della riforma amministrativa in corso in Italia a partire dagli anni '90: l'affermarsi delle privatizzazioni e la preferenza per forme più ampie di decentramento e di rottura dell'uniformità in materia di organizzazione.

Entrambi i decreti, infatti, costrinsero tali Enti a confrontarsi con problemi del tutto inediti rispetto al passato, inerenti sia la gestione interna (e quindi l'efficienza e l'efficacia della stessa), sia il reperimento dei finanziamenti necessari allo svolgimento dell'attività artistica. Con essi, inoltre, seguendo il più ampio

orientamento alla privatizzazione ormai dominante negli ultimi anni, il legislatore pose in atto una -depubblicizzazione- degli enti lirici, ritenendo così di imprimere una svolta alla disciplina del comparto, da lungo tempo regolato da una penetrante normativa pubblicistica.

È importante sottolineare come i decreti legislativi in esame segnino il passaggio, anche nell'ambito musicale, da un sistema in cui fini di interesse generale potevano essere perseguiti solo dallo Stato e da enti pubblici ad un sistema in cui l'esercizio di tale attività viene trasferito ad organizzazioni private senza scopo di lucro.

### 3.1 (segue) Evoluzione normativa: il D.Lgs. 367 del 1996

In Parlamento una delle prime iniziative tese a risolvere il problema dell'organizzazione degli enti lirici risale all'ottobre del 1995: nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2157 (collegato alla legge finanziaria) alla Commissione Bilancio del Senato, fu proposto un emendamento che prevedeva la delega al Governo per l'emanazione, entro il 30 giugno 1996, di uno o più decreti legislativi per disciplinare la trasformazione facoltativa degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate in soggetti con personalità di diritto privato, grazie alla quale avrebbero ricevuto le risorse finanziarie messe eventualmente a disposizione dalle fondazioni bancarie. Il suddetto emendamento veniva, però, accantonato per essere riformulato dal Governo come articolo aggiuntivo.

Il testo governativo, però, accolse solo alcune indicazioni, come ad esempio la facoltatività della trasformazione, estendendo, invece, l'area dei soggetti interessati ed includendo, oltre che gli enti lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, anche quelli che svolgono attività di rilevanza nazionale per dimensione anche finanziaria, tradizione e bacino di utenza, nonché quelli che costituiscono anche di fatto un circuito di distribuzione di manifestazioni nazionali ed internazionali ex legge 203/95.

Il testo definitivo della legge, fu approvato il 28 dicembre del 1995. Esso delegava il

Governo ad emanare entro il 30 giugno 1996 "uno o più decreti legislativi per disciplinare la trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti di prioritario interesse nazionale che operino nel settore musicale" (articolo 2.57). Veniva meno, dunque, la facoltatività della trasformazione, senza sancirne, però, al contempo, l'obbligatorietà.

Negli enti da identificare ai fini della trasformazione venivano ricompresi "in ogni caso, gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate". Vi rientravano, altresì, gli enti, associazioni o istituzioni, pubbliche e private, che svolgevano attività di rilevanza nazionale per dimensione anche finanziaria, tradizione e bacino d'utenza, nonché quelli che costituivano anche di fatto un circuito di distribuzione di manifestazioni nazionali od internazionali. Era ricompreso, in sostanza, quasi tutto il mondo musicale disciplinato dal titolo III della legge 800: teatri di tradizione, istituzioni concertistico-orchestrali, associazioni concertistiche, festival, attività di qualificazione o di perfezionamento, concorsi, istituti ed enti di promozione musicale, compresi di danza, gruppi sperimentali (articolo 2.58 a).

A poco più di un mese dalla scadenza della delega, il 16 maggio 1996, il Governo Dini, immediatamente prima del passaggio di consegne con il nuovo Governo Prodi, trasmetteva alle Camere lo schema di decreto legislativo, con il quale si proponeva di eliminare le rigidità organizzative che discendevano dalla natura pubblica del settore, di assicurare loro la disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive rispetto al contributo statale, di evitare che l'incremento dei contributi di origine privata potesse condizionare la gestione delle attività, pregiudicandone l'autonomia culturale.

La privatizzazione, nel silenzio della legge delega, non è stata resa obbligatoria, ma restava collegata alla presentazione da parte degli enti interessati di un progetto di trasformazione all'Autorità di governo competente in materia di spettacolo ed al Ministero del tesoro: si è scelto "*il criterio del massimo riconoscimento possibile di*

*autonomia statutaria, per consentire a ciascuno degli enti di darsi "organizzazione più consona alle sue caratteristiche limitandosi ad alcuni indirizzi generali, per assicurare l'autonomia degli organi della fondazione, soprattutto in relazione all'esigenza di evitare interferenze con le loro scelte culturali ed artistiche".*

### 3.2 (segue) Evoluzione normativa: alcune valutazioni sul D.Lgs. 367 del 1996

Lo schema di decreto presentato dal Governo Dini non veniva, però, accolto dal nuovo governo, insediatosi proprio pochi giorni dopo. Il 5 giugno 1996, infatti, il nuovo governo trasmetteva alle Commissioni parlamentari un nuovo progetto di decreto che stabiliva l'obbligatorietà della trasformazione e che esplicitamente individuava solo gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, stabilendo che gli altri dovessero essere individuati dall'Autorità di governo competente in materia di spettacolo, d'intesa con le Regioni e sentiti i Comuni nel cui territorio sono ubicati. Veniva, altresì, prescritta la stima del patrimonio iniziale della fondazione.

La VII Commissione (Cultura, scienza ed istruzione) della Camera, nell'approvare a maggioranza la proposta di parere del relatore, da un lato apprezzava le innovazioni apportate, ricordando le molte perplessità e riserve da parte dei soggetti operanti nel settore suscitate dallo schema Dini, dall'altro non condivideva la mancata previsione della partecipazione delle Regioni e dei Comuni al procedimento per la trasformazione degli enti in fondazioni, auspicando un maggior riequilibrio ed una maggiore presenza degli organismi locali per ciò che concerne il controllo e la vigilanza. Suscitava opinioni positive, invece, il fatto che la trasformazione in fondazioni di diritto privato fosse resa obbligatoria, così come la previsione del concorso Stato-Regioni ai fini dell'individuazione degli altri enti.

Il decreto n. 367, emanato il 29 giugno 1996, accoglieva parte dei pareri delle Commissioni parlamentari. Tra questi la più incisiva presenza delle Regioni e dei Comuni che però era assicurata solo in parte: la deliberazione di trasformazione doveva trasmettersi anche alla regione ed al comune competente per territorio ma

la sua approvazione continuava a spettare esclusivamente all'Autorità di governo competente in materia di spettacolo ed al Ministero del Tesoro. Restava ignorata, inoltre, la proposta di coinvolgimento degli enti locali nelle attività di controllo e di vigilanza.

All'articolo 4 di tale decreto era stabilito che gli enti interessati alla trasformazione in fondazioni - **dotate come tali di personalità giuridica di diritto privato e, per quanto non espressamente previsto nel decreto legislativo, disciplinate dal codice civile - sono esclusivamente gli enti di prioritario interesse nazionale operanti nel settore musicale.**

All'articolo 2 del suddetto decreto erano riconosciuti come enti di prioritario interesse nazionale:

- 1) gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, secondo quanto già disposto dall'articolo 2, comma 58, lettera a), della legge 549 del 1995;
- 2) altri enti operanti nel settore della musica, del teatro e della danza, identificati sulla base di criteri previamente definiti dal Ministro per i beni e le attività culturali, anche con riferimento alle categorie previste dal titolo 11I della legge 800 del 1967 (legge Corona).

E' opportuno solo segnalare, per ora, che dopo l'emanazione del decreto, la trasformazione in fondazione venne effettuata soltanto dal teatro "alla Scala" a giugno del 1997, poi approvata a novembre dal Dipartimento dello spettacolo. Di seguito si rappresenterà l'importanza di questa unica trasformazione nelle scelte legislative successive.

Emanato, dunque, in attuazione della delega recata dall'art. 2, commi 57- 59, della legge n. 549 del 1995, il d.lg. 367/1996 si poneva obiettivi ambiziosi: privatizzazione della veste giuridica degli enti, semplificazione del regime organizzativo, risoluzione dei problemi inerenti al personale dipendente, maggiore autonomia politico-burocratica rispetto all'apparato pubblico, imprenditorializzazione dei sistemi gestionali e partecipazione finanziaria ed

istituzionale di soggetti privati.

Gli strumenti scelti dal legislatore apparivano, in linea teorica, adeguati: snellimento degli organi, privatizzazione del rapporto di lavoro con regolamentazione tramite contrattazione collettiva nazionale, agevolazioni fiscali per i soggetti che intendessero partecipare al finanziamento della fondazione contribuendo alla formazione del patrimonio o anche al sostegno della sola attività, gestione attuata secondo i moduli operativi dell'impresa, recisione del laccio che legava la nomina del sovrintendente al volere del consiglio comunale e ingresso nel consiglio d'amministrazione di membri designati dai fondatori privati.

Significativo, e per nulla secondario rispetto a quello rivestito dallo Stato, è il ruolo che il legislatore ha conferito ai privati nella scena economico-culturale italiana: essi, infatti, sono coinvolti stabilmente tanto nella gestione quanto nel sostegno finanziario del nuovo modello di istituzione culturale e ciò in conformità alla volontà di allentare il vincolo che legava gli organi di gestione dell'ente all'apparato pubblico.

La *ratio* di tale scelta, d'altronde, può essere rinvenuta nella logica comune ad ogni azienda privatistica, e cioè che il contribuire ad un ente o ad una società in misura considerevole deve comportare il titolo ad essere rappresentato in consiglio d'amministrazione. Questo vale, dunque, oltre che per Stato, regione e comune, anche per i privati.

Schematicamente, le formule attraverso cui era previsto potesse avvenire tale presenza dei privati, e le cui modalità restano per lo più confermate al momento del suo avverarsi, sono:

- a) la partecipazione alla formazione del patrimonio divenendo, dunque, fondatori;
- b) la possibilità di finanziare anche solo il fondo di gestione dell'ente;
- c) la presenza istituzionale all'interno dell'ente, in uno dei due organi di gestione. 10

3.3 (segue) **Evoluzione normativa: la mancata partecipazione dei privati ed il**

**D.Lgs. 134 del 1998**

Il decreto 367 del 1996, in realtà, ha mostrato fin dall'inizio, tre importanti limiti:

1) una disciplina unica relativa a 13 realtà sociali ed economiche completamente diverse tra loro, nel tentativo di allinearne i modi di essere e di funzionare.

L'errore di fondo commesso dal legislatore è stato, infatti, quello di aver dettato una disciplina implicante un allineamento ed una uniformazione di modi di essere e di funzionare assolutamente diversi fra loro.

Gli assetti organizzativi e le specificità delle realtà circostanti di teatri che abbisognano di sovvenzioni statali per settanta miliardi oppure di dodici - "alla Scala" di Milano ed il "Teatro lirico Pierluigi da Palestrina" di Cagliari, nella ripartizione del Fus del 1997 - sono, infatti, palesemente diversi. Inutile, dunque, tentare di plasmarli su di un unico modello: troppo diversi l'interesse e le possibilità di impegno da parte dei soggetti economici circostanti, i famosi "privati" dati per scontati da un decreto 367 appositamente emanato per permettere ad uno di essi (il Teatro "alla Scala") di procedere ad una trasformazione aspettata per anni.

L'uniformità della soluzione adottata non permetteva, infatti, di tener conto dell'enorme sforzo richiesto ai privati.

Solamente l'ente lirico che vanta tradizione e fama a livello mondiale, il Teatro "alla Scala" di Milano, ha potuto raggiungere il traguardo del 12% del totale dei finanziamenti per la gestione, conseguendo la totale applicazione del d.lg. 367/1996 con l'ingresso dei privati nei tempi e nella misura richiesta.

A favore di tale intervento hanno giocato non solo il fatto che la realtà economica lombarda fosse più fiorente rispetto a quella di molte altre regioni italiane, né che alla Scala- fosse in qualche modo legata, in maniera più forte che altrove, al suo potenziale bacino d'utenza. Deve considerarsi, infatti, il sicuro valore economico, per l'imprenditoria lombarda, della partecipazione al benessere di un'istituzione culturale di tale importanza, in termini di ritorno di immagine: avere il proprio nome associato ad un'istituzione come questa ha, infatti, un valore commerciale

ben diverso da quello che sarebbe possibile conseguire dall'abbinamento agli altri enti lirici, anche di pari livello qualitativo, ma percepiti dal pubblico come meno prestigiosi e, conseguentemente, meno meritevoli di investimenti da parte dell'imprenditoria locale e non. Per tali motivi, c'è stato chi ha ritenuto opportuno sottolineare come la disciplina del decreto 367 apparisse studiata su misura per la Scala, che già da più di tre anni progettava e preparava la propria trasformazione in fondazione.

2) una distinzione troppo semplicistica tra soggetti pubblici e soggetti privati senza che sia stata tenuta in conto la possibilità di soluzioni intermedie che hanno reso fittizia la linea distintiva tra le due forme di gestione.

La linea di confine tra essi era, infatti, del tutto artificiale e fittizia. Osservando il consiglio d'amministrazione della Scala, è possibile trovarvi la Fondazione Caripio, Camera di commercio ed Assolombarda, enti di natura pubblica, assieme ad Eni e Sea, aziende di proprietà mista. Unica azienda autenticamente privata, la Pirelli. Nonostante ciò, tutti i "soci" citati sono considerati, agli effetti del decreto 367, "privati".

3) il decreto non prevedeva sostanziali vantaggi, ad esempio fiscali, che rendessero appetibili le sponsorizzazioni dell'attività artistica.

Si tratta, certamente, dell'errore che ha più profondamente influito sulla mancata partecipazione dei privati.

La natura delle sponsorizzazioni era, infatti, di liberalità: l'articolo 25 del d.lgs. 367 del 1996 si limitava a confermare per esse il regime fiscale agevolativo previsto dal testo unico delle imposte sui redditi, istituito dalla legge 163 del 1985, per le erogazioni liberali effettuate a favore di istituzioni che producono cultura.

Esso prevedeva, infatti, per persone fisiche, imprese e società, una detrazione d'imposta o la deducibilità del 19% della somma erogata, ma solo entro il limite del 2% del reddito complessivo dichiarato. Ciò significa che una sponsorizzazione privata, di portata maggiore, rimaneva priva della possibilità di usufruire di sgravi di alcun

tipo per la parte che eccedeva detto 2% del reddito dichiarato.

Il secondo comma dell'articolo 25 del d.lg. 367/1996, inoltre, predisponneva una "disciplina transitoria più favorevole", ma "limitata alla fase di avvio", in ossequio alle richieste della legge delega. Tale regime speciale valeva per le erogazioni destinate al patrimonio al momento della costituzione della fondazione o come "contributo alla gestione della medesima nell'anno in cui è pubblicato il decreto che approva la trasformazione" o ancora "come contributo alla gestione della ~~fondazione per i tre anni successivi alla data di pubblicazione del predetto decreto~~".

Vero è che l'agevolazione fosse di notevole portata: pur restando immutata rispetto al testo unico l'aliquota, il 19% della somma erogata, veniva considerevolmente innalzato il limite massimo entro cui era consentita la detrazione d'imposta o la deduzione dalla base imponibile, non più il 2% del reddito dichiarato, bensì il 30%.

Deva considerarsi, tuttavia, che dopo i primi tre anni di vita della fondazione, tornava ad operare il regime ordinario dettato per le liberalità effettuate alle istituzioni di produzione culturale, che, tralasciando ogni considerazione sulla discriminazione operata dal legislatore rispetto alle liberalità a favore dei "beni culturali, di certo non bastava ad attrarre risorse dal mondo imprenditoriale. Fondate, quindi, appaiono le accuse mosse al legislatore, di mancanza di coerenza tra l'impegno che traspare dal decreto 367 del 1996 ad incentivare la partecipazione privata e l'assoluta inadeguatezza del regime agevolativo proposto.

Pertanto, per evitare che il processo di trasformazione restasse limitato alla sola "alla Scala- il Governo, avendo consumato definitivamente la delega fece ricorso ad un'altra, generica ma ampia, contenuta nella legge Bassanini (Legge n. 59 del 1997).

In forza di quest'ultima l'Esecutivo era tenuto ad emanare, entro il 31 luglio 1999, uno o più decreti diretti a razionalizzare gli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza. Fra i principi e criteri direttivi sanciti dalla legge delega vi era la trasformazione in associazioni o in persone giuridiche

di diritto privato di quegli enti che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico nonché di altri enti per il cui funzionamento non è necessaria la personalità di diritto pubblico: un principio che, volendo, può adattarsi anche agli enti lirici.

Il Governo, perciò, predisponendo uno schema di decreto legislativo che aveva ad oggetto esclusivamente gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, che sarebbero stati trasformati, *ope legis*, in fondazione e che avrebbero acquisito, così, la personalità giuridica di diritto privato alla data di entrata in vigore del decreto.

Veniva stabilito, inoltre, che la partecipazione dei privati doveva essere raggiunta entro il 31 luglio 1999.

Veniva sancito, altresì, che per l'individuazione degli altri enti l'Autorità di governo competente in materia di spettacolo, da sola, senza l'intesa con le regioni e senza sentire i comuni, avrebbe provveduto entro un anno dall'entrata in vigore del decreto: la trasformazione sarebbe avvenuta entro un anno. Il provvedimento sarebbe stato revocabile, nei confronti di singoli soggetti, per sopravvenuta carenza delle condizioni che ne avevano consentito l'emanazione. La trasformazione avrebbe potuto consentire ai soggetti interessati, in particolare ai teatri di tradizione ed alle istituzioni concertistico-orchestrali, di beneficiare del regime fiscale previsto per le fondazioni e, soprattutto, dell'inapplicabilità delle norme sul rapporto di lavoro a tempo determinato che prevedono la trasformazione automatica in rapporto a tempo indeterminato in presenza di peculiari condizioni.

Lo schema di decreto legislativo veniva approvato dalla Commissione parlamentare consultiva istituita a tal fine dalla "legge Bassanini" praticamente senza alcun dibattito.

Si segnala che il relatore rappresentava come la trasformazione immediata fosse coerente con i principi di delega espressi dalla legge n. 59 del 1997 e come la precostituzione del soggetto giuridico, la fondazione, potesse offrire un quadro di

riferimento chiaro, soprattutto mediante la stima del patrimonio, per le valutazioni dei soggetti privati che intendono parteciparvi, favorendone in senso positivo la scelta". Ciò anche in considerazione del fatto che la "trasformazione non contestuale" nel triennio avrebbe prodotto il risultato della contemporanea presenza di enti lirici appartenenti a due categorie giuridiche diverse (enti pubblici e persone giuridiche) e, conseguentemente, la necessità di applicare contemporaneamente discipline differenziate.

Si procedeva, ciò nonostante, il 23 aprile 1998, all'emanazione del decreto legislativo n. 134, entrato in vigore il 23 maggio.

#### 3.4 (segue) **Evoluzione normativa: alcune valutazioni sul D.Lgs. 134 del 1998**

La ratio dell'emanazione del dlgs. 134 del 1998 è facilmente individuabile dalla lettura della relazione di accompagnamento allo schema del decreto stesso, che sostanzialmente coincide con il tentativo di risolvere gli evidenziati limiti del D.Lgs. 367 del 1996:

1) preconstituire il soggetto giuridico per offrire un quadro di riferimento chiaro alla valutazione dei soggetti privati.

Il Governo, prendendo atto che i soggetti operanti nel mondo imprenditoriale, industriale e creditizio, salvo poche eccezioni, avevano disertato l'invito a prendere parte alla sperimentazione della formula mista di gestione proposta dal decreto del 1996, riteneva utile procedere coattivamente, *ope legis*, alla trasformazione in questione, prescindendo cioè dall'attuale partecipazione dei privati.

All'articolo 1, comma 1 era stabilito che i rimanenti dieci enti autonomi lirici e le due istituzioni concertistiche assimilate erano trasformati in fondazione ed acquisivano la personalità giuridica di diritto privato alla data di entrata in vigore.

Al secondo comma del medesimo articolo veniva sancito che la fondazione subentra in diritti, obblighi e rapporti attivi e passivi dell'ente.

Si trattava, in pratica, di una modifica della forma giuridica dell'ente, con conservazione della figura soggettiva originaria, attraverso lo strumento della

trasformazione diretta: non vi era estinzione della persona giuridica accompagnata dalla nascita di una nuova, con successione a titolo universale, bensì il permanere dello stesso soggetto di diritto, mutato solo nella veste giuridica, con conseguente continuità dei rapporti instaurati dall'ente originario. Veniva precostituito, così, il soggetto giuridico: in particolare, la stima del patrimonio - da compiersi ad opera di uno o più esperti la cui nomina al presidente del tribunale deve essere chiesta entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto (art. 2, comma 4) - veniva offerta in tempi brevi alle valutazioni dei potenziali investitori.

2) Risolvere una serie di problemi inerenti al rapporto di lavoro che la non contestuale trasformazione dei diversi enti poneva a causa dell'appartenenza degli enti a due categorie giuridiche diverse, dodici enti pubblici ed una fondazione.

Attraverso la contestuale trasformazione degli enti diveniva possibile superare tali difficoltà, unificandone la veste giuridica. Si addiveniva alla comune definizione del rapporto di lavoro per tutti i soggetti ed alla stipulazione di un unico contratto collettivo nazionale per tutto il settore.

3) Rendere più semplice l'accesso alle fondazioni da parte dei privati.

Come detto in precedenza, l'obiettivo fondamentale del d.lgs. 134 del 1998 era quello di rimediare alla mancata adesione di sovvenzionatori privati, tentando di semplificarne l'accesso, senza per questo stravolgere l'impostazione adottata con il dlgs 367 del 1996.

A tal fine, l'articolo 4, comma 4, riduceva l'entità del finanziamento richiesto ai fondatori privati per poter designare un membro nel consiglio d'amministrazione: dal 12% annuo degli interi finanziamenti per la gestione previsti dall'articolo 10, comma 3 del 367 del 1996, i privati saranno tenuti a versare il dodici per cento dei soli finanziamenti statali.

Il d.lgs. 134 del 1998, inoltre, chiariva in termini più espliciti rispetto al d.lgs. 367 del 1996 che hanno diritto a compiere tale nomina nel consiglio di amministrazione i soggetti privati che, sempre come singoli o cumulativamente, divengono in primo

luogo fondatori "assicurano un apporto al patrimonio" - ed inoltre "assicurano" "per i tre anni successivi al loro ingresso nella fondazione un apporto annuo non inferiore al dodici per cento dei finanziamenti statali per la gestione dell'attività della fondazione, verificato con riferimento all'anno in cui avviene il loro ingresso nella fondazione".

L'articolo 10, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. 367 del 1996 prevedeva, inoltre, che il potere di designazione dei membri del consiglio in capo a privati, fondatori e sovventori ~~nella suddetta misura, che partecipassero alla fondazione fin dal momento della sua trasformazione, fosse limitato ai soli primi tre anni di vita della fondazione e ciò non permetteva l'integrazione del consiglio ad opera di sovventori che si fossero presentati in una fase successiva.~~

La modifica apportata dal d.lgs.134 del 1998, invece, rendeva possibile una presenza privata nell'organo consiliare che si completi progressivamente, facilitando alle fondazioni l'approdo, nel tempo, ad una reale cogestione pubblico-privato. Il potere di designare i membri del consiglio da parte dei privati veniva esteso, infatti, "per i tre anni successivi al loro ingresso nella fondazione", permettendo, così, agli enti di accogliere i fondatori privati ed i consiglieri da loro designati in qualsiasi momento della vita della fondazione ed in periodi diversi tra loro.

La nuova normativa, inoltre, spostava l'inizio dell'efficacia temporale dell'agevolazione fiscale per chi investe nel patrimonio dell'ente dal momento della sua costituzione - cioè alla nascita della fondazione - al "momento della partecipazione" dei privati, in qualsiasi momento essa avvenga. La nuova disciplina, così, prendeva atto che il patrimonio delle fondazioni liriche difficilmente poteva essere costituito istantaneamente dopo la trasformazione, quanto piuttosto attraverso una sorta di costituzione progressiva, e rendeva possibile, per il privato che volesse parteciparvi, di usufruire dei maggiori sgravi in ogni momento della vita della fondazione.

All'articolo 4, comma 2 della nuova disciplina è possibile individuare un'ulteriore norma volta ad incentivare le fondazioni liriche a reperire fondi privati.

Deve premettersi, infatti, che il d.lgs. 367 del 1996 non richiedeva una quantità minima per la partecipazione privata, in quanto la quota del 12% - prevista all'articolo 10 comma 3 del finanziamento complessivo per la gestione riguardava solo il diritto di nominare un consigliere. Tale scelta era dettata, probabilmente dall'idea di poter, così, attrarre capitali privati verso le fondazioni, oltre che con gli sgravi fiscali di cui all'articolo 25, anche per il semplice loro proporsi come enti privati di produzione culturale cogestiti da apparato pubblico e privati ed aventi come traguardo il funzionamento come aziende di cultura.

La nuova disciplina, invece, confermata l'esigenza per le fondazioni liriche di conseguire la partecipazione di sostenitori privati, anzichè bloccarne le possibilità di sviluppo attraverso una condizione irrealizzabile, poneva a tali enti una condizione-incentivo a rivolgersi all'esterno.

Al comma 1 del medesimo articolo era stabilito, infatti, che le "fondazioni risultanti dalla trasformazione operata con il presente decreto devono in ogni caso conseguire la partecipazione di soggetti privati, secondo le modalità ed i limiti previsti dal decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, entro il 31 luglio 1999". Il secondo comma stabiliva che "qualora, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le fondazioni non presentano partecipazione di privati, ovvero la medesima è inferiore al 12 per cento dei finanziamenti statali per la gestione dell'attività della fondazione, il contributo erogato dallo Stato non può subire variazioni in aumento fino all'esercizio successivo a quello durante il quale le condizioni predette si realizzano".

#### **4. LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL D.LGS 134 DEL 1998**

Come già accennato in precedenza, il nuovo testo faceva venir meno l'intesa originariamente richiesta tra l'autorità di Governo competente e le regioni

interessate, richiedendone un semplice parere. Il mancato dibattito in Commissione e tale scarsa considerazione del ruolo di regioni e comuni non è stato privo di conseguenze: Piemonte e Lombardia sollevavano, separata mente, dinnanzi alla Corte Costituzionale questione di legittimità costituzionale del suddetto decreto, in quanto lesivo delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Le parti ricorrenti, infatti, avevano concentrato le proprie censure su particolari aspetti del decreto legislativo n. 134 del 1998, e principalmente sull'articolo 6, ~~comma 1, lettere a), b), c) e d)~~. Tali disposizioni (come integrate ad opera del decreto legislativo n. 492 del 1998 di cui si dirà tra poco), operando una novella all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 367 del 1996, avevano ridefinito le modalità di individuazione degli enti - diversi dagli enti lirici e dalle istituzioni concertistiche assimilate - operanti nel settore musicale, del teatro e della danza, da trasformare in fondazioni.

In particolare, il Piemonte rilevava come il decreto fosse viziato da eccesso di delega e ciò in considerazione del fatto che la legge Bassanini conteneva una delega generale per il riordino degli enti pubblici mentre la materia degli enti lirici era stata oggetto di specifica delega prevista dalla legge 549 del 1995. Rilevava, infatti, la regione Piemonte l'uso distorto fatto dal Governo del potere legislativo delegato, "allo scopo di eliminare la previa intesa con le regioni e i comuni interessati", con conseguente violazione dell'art. 76 della Costituzione.

La Lombardia, invece, eccepiva che al Governo veniva attribuito, così, un potere innominato ed illimitato nell'individuazione degli enti assoggettati al processo di privatizzazione, senza limitazioni e senza predeterminazione di criteri. Secondo la ricorrente, la lamentata violazione dei principi di legalità e buon andamento dell'amministrazione si sarebbe tradotta in una lesione delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, "atteso che l'inserimento di un ente musicale tra quelli soggetti alla trasformazione lo avrebbe sottratto ai poteri regionali in materia di enti locali non territoriali e di persone giuridiche private di cui [...] agli artt. 13 e

14 del D.P.R. n. 616 del 1977, assoggettandolo ai poteri statali di cui al decreto legislativo n. 367 del 1996 (in particolare, a quelli di cui agli artt. 18, 19 e 21) e allo stesso decreto legislativo n. 134 del 1998 (in particolare, artt. 2, commi 2 e 3; 3, comma 1; 5, comma 1)". La regione Lombardia rilevava, inoltre, che l'attrazione dell'ente musicale nell'orbita del decreto legislativo n. 367 del 1996, come modificato dal decreto legislativo n. 134 del 1998, avrebbe comportato una sottrazione dell'ente ai poteri regionali in materia di promozione educativa e culturale di cui all'art. 49 del D.P.R. n. 616 del 1977 (che al secondo comma fa espresso riferimento anche alle attività musicali).

La regione Lombardia lamentava, in sintesi, "l'integrale statalizzazione del settore musicale" derivante dalla soppressione [ad opera dell'art. 6, comma 1, lettera a, del decreto così impugnato] del riferimento agli enti di prioritario interesse nazionale. L'individuazione degli enti da trasformare, si legge nel ricorso, veniva così rimessa "all'arbitraria determinazione dell'Autorità (Statale), ancorché gli enti interessati siano anche quelli di mero interesse regionale e locale", con la eliminazione di ogni forma di intesa (prevista invece dal precedente decreto n. 367 del 1996), in contrasto con il principio di ragionevolezza e di leale cooperazione.

#### **IL D. LGS. 492 DEL 1998 E LA SENTENZA 503 DEL 2000 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

Nelle more, il Governo, in uno schema di decreto legislativo *omnibus* (D.Lgs. 21 dicembre 1998, n. 492, *Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi 18 novembre 1997, n. 426, 8 gennaio 1998, n.3, 29 gennaio 1998, numeri 19 e 20 e 23 aprile 1998, n. 134*) ripristinava la necessità del parere della Regione e del Comune competenti per territorio per l'identificazione degli enti musicali di prioritario interesse nazionale.

Tale decreto estendeva agli enti operanti nel settore del teatro e della danza il potere ministeriale di individuazione degli enti da trasformare ed, in particolare, modificava parzialmente l'art. 6 del decreto legislativo impugnato, introducendo il

comma 1-bis, in forza del quale "l'identificazione degli enti di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, avviene sentito il parere, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta, della Regione e del Comune nel cui territorio l'ente ha sede".

A tal riguardo si rappresenta che, nel giudizio di legittimità costituzionale di cui sopra, in prossimità della data dell'udienza, Regione Lombardia e Regione Piemonte depositavano proprie memorie. Orbene, mentre in quelle di quest'ultima venivano

~~sviluppati ulteriormente le deduzioni già svolte in sede di ricorso e si insisteva per~~  
l'accoglimento dello stesso, la Regione Lombardia integrava quanto già dedotto escludendo, innanzitutto, che il decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 492 potesse rendere non più attuale l'interesse a ricorrere.

Ad avviso della ricorrente, infatti, la previsione della necessaria acquisizione di un previo parere della regione o del comune territorialmente interessato "non è sufficiente ad eliminare la clamorosa violazione del principio di leale cooperazione tra Stato e regioni".

Sotto il profilo dell'asserita lesione delle attribuzioni regionali, la Regione Lombardia osservava come fosse lo stesso decreto n. 112 del 1998 ad individuare in capo all'Amministrazione centrale esclusivamente compiti di sostegno agli enti lirici di cui al decreto legislativo n. 367 del 1996. Da qui ne emergerebbe, con ancor maggiore evidenza, la necessità di una previa intesa tra Stato e regioni, ai fini dell'individuazione degli enti da privatizzare.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 503 del 13-18 novembre 2000, respinte le eccezioni di inammissibilità avanzate dall'Avvocatura dello Stato, riteneva fondata la questione posta dalle regioni, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione.

La Corte, infatti, chiariva, in primo luogo, che nel giudizio in via principale, "le Regioni possono invocare la violazione di disposizioni estranee al titolo V della parte seconda della Costituzione, purché tale violazione si accompagni alla lesione

della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita delle Regioni, ciò che non può escludersi con riguardo a ipotesi di violazione dell'art. 76 della Costituzione. Il parametro costituito dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale ove la violazione denunciata sia in astratto suscettibile di tradursi in una lesione delle attribuzioni regionali, ciò che nel presente caso, in considerazione del contenuto del decreto legislativo impugnato, diretto a sopprimere una procedura di intesa, non può escludersi<sup>8</sup>. In secondo luogo, il Giudice Costituzionale evidenziava come nel loro tenore testuale, le disposizioni impugnate, modificative e parzialmente abrogative di una disciplina precedente più favorevole alle ricorrenti, sono esplicite nell'escludere il ricorso all'intesa, nell'ambito dei procedimenti di privatizzazione degli enti lirici oggetto delle stesse disposizioni censurate, e si dimostrano pertanto idonee a concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale:

La Corte, preliminarmente, evidenziava che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., doveva essere compiuto attraverso il confronto tra gli esiti di due processi interpretativi paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano oggetto, principi e criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto normativo in cui si collocano ed individuano ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi, ove possibile, nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega.

La Corte, pertanto, in sentenza, procedeva ad un'operazione di ricostruzione dell'iter parlamentare di approvazione della legge Bassanini ed osservava come, sotto il primo profilo, il disegno di legge di delega di iniziativa governativa tradottosi poi nella legge 15 marzo 1997, n. 59 fosse stato presentato al Senato il

29 luglio 1996. Da cui si

evidenzierebbe la sostanziale contemporaneità tra l'iniziativa legislativa del Governo e l'emanazione del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, oggetto delle modifiche introdotte dal decreto legislativo impugnato, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera b), della legge n. 59 del 1997.

Dall'esame degli atti parlamentari relativi a quest'ultima legge di delega - che terminano al Senato, con l'approvazione definitiva in aula, l'11 marzo 1997 (atto n. 1124/8) - non è possibile desumere, a giudizio della Corte, alcun indizio di una *mens legis* modificativa della disciplina di riordino compiutasi, neanche un anno prima, con l'emanazione del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367.

E' in forza di tali considerazioni che la Corte Costituzionale ha ritenuto difficile presupporre l'inclusione nell'oggetto della delega - sia da parte del Governo in sede di iniziativa legislativa, sia da parte del legislatore parlamentare delegante - dei medesimi enti lirici di cui l'Esecutivo stesso aveva da circa dieci mesi disciplinato il riordino, con il d. lgs. n. 367 del 1996, sulla base dell'art. 2 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che aveva delegato, come già visto in precedenza, il Governo ad emanare entro il 30 giugno 1996 uno o più decreti legislativi per disciplinare la trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti di prioritario interesse nazionale che operino nel settore musicale-.

Invero, a giudizio della Corte, il decreto legislativo n. 367 del 1996 ha compiutamente regolato la materia, del tutto peculiare, del riordino degli enti operanti nel settore musicale e ha consumato definitivamente la delega contenuta nella legge n. 549 del 1995, un giorno prima del termine (30 giugno 1996) fissato per il suo valido esercizio.

La ragione per cui, non è possibile includere, nell'ampia formulazione utilizzata dall'art. 11, comma 1, lettera b) della legge n. 59 del 1997 per definire l'oggetto della delega (enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza-), anche gli enti lirici, contestualmente oggetto di una organica riforma,

che ne aveva disposto la trasformazione in fondazioni di diritto privato.

E ciò, secondo la Corte, non tanto in ossequio al canone interpretativo secondo cui *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* (sia perché tale canone non ha rango costituzionale, né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie<sup>22</sup> sia perché esso non può applicarsi al caso della successione nel tempo di leggi di delegazione, quando la delega antecedente abbia ormai avuto piena e definitiva attuazione), quanto, piuttosto, per il fatto che dall'ampia formulazione del citato art. 11, comma 1, lettera b), non si può desumere un'abilitazione ad adottare, accanto a provvedimenti di riordino di enti nazionali soggetti a riforma, provvedimenti di modifica di una normativa specifica e organica, di recente approvazione.

Quanto all'interpretazione del decreto legislativo denunciato dalle ricorrenti, in considerazione del suo tenore specificamente modificativo della precedente disciplina in materia di enti lirici, la Corte ha ritenuto che fosse da escludere la possibilità di un'interpretazione adeguatrice dello stesso, in armonia con la legge di delegazione, idonea a sottrarre il medesimo alla declaratoria d'incostituzionalità.

La sentenza chiariva, infine, come il significato delle disposizioni censurate, di modifica in senso restrittivo dell'originaria impostazione collaborativa della disciplina del riordino e della privatizzazione degli enti lirici nazionali, basata sullo strumento, eliminato dal provvedimento legislativo impugnato, dell'intesa con le regioni interessate, attesti che il decreto legislativo n. 134 del 1998 disciplina un oggetto estraneo alla delega di cui al più volte menzionato art. 11, comma 1, lettera b): esso, infatti, anziché riordinare organicamente enti nazionali in attesa di riforma, modificava aspetti procedimentali del riordino di enti nazionali già oggetto di un'organica e di poco anteriore revisione legislativa, presupposta, tra l'altro, dall'art. 156, comma 1, lettera r), dello stesso

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*

L. 15 marzo 1997, n. 59).

**- LE CONSEGUENZE DELLA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ: IL D.L. 345 DEL 2000 CONVERTITO IL LEGGE 6 DEL 2001**

Dall'analisi appena effettuata della sentenza della Corte n. 503 del 13-18 novembre 2000 è evidente che essa ha investito l'intero d.lgs. 134 del 1998 ed è stata motivata unicamente dalla violazione dell'articolo 76 della Costituzione.

La Corte, infatti, ha ritenuto che il suddetto decreto legislativo disciplinasse materia estranea all'oggetto della delega ed ha concluso, pertanto, nel senso dell'illegittimità. Ciò indipendentemente da qualsiasi valutazione di legittimità costituzionale dal punto di vista contenutistico. Per la Corte, infatti, gli enti lirici non possono intendersi ricompresi nella pur ampia formulazione adoperata dall'articolo 11, comma 1, lettera b) della legge n. 59 del 1997 (enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza), in quanto già oggetto di una organica riforma che ne aveva disposto la trasformazione in fondazioni di diritto privato.

La pronuncia della Corte ha determinato, dunque, la reviviscenza della disciplina di cui al decreto legislativo n. 367 del 1996 nella sua formulazione originaria. Ciò avrebbe condotto a diversi effetti, tutti derivanti dalla circostanza che quella disciplina operava nei confronti dei soggetti lirici che avevano conseguito la partecipazione di soggetti privati.

Deve rappresentarsi, infatti, che dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 134 del 1998, prima della dichiarazione d'incostituzionalità, ben sei fondazioni (su tredici) non avevano conseguito la partecipazione finanziaria di soggetti privati (le altre sette fondazioni, al contrario, godendo già della partecipazione di privati, sarebbero rimaste tali, essendo in tal caso pienamente operante il decreto legislativo n. 367 del 1996). Questi avrebbero riacquisito *ipso iure* la natura di enti pubblici, loro conferita dalla legge 800 del 1967. Le conseguenze sarebbero state di portata notevole: decadenza degli organi amministrativi (costituiti ai sensi del

decreto legislativo dichiarato incostituzionale), sottoposizione a gestione commissariale, ricostituzione dei consigli di amministrazione sulla base delle norme della legge Corona-, riarticolazione dell'intera contabilità dell'esercizio allora in corso secondo la disciplina pubblicistica, e mutamento della natura del rapporto di lavoro dei dipendenti.

Da ciò ne è derivata la necessità, per salvaguardare assetti istituzionali e rapporti giuridici in atto, di emanare di un nuovo decreto legge *ad hoc*, il decreto legge 24 novembre 2000 n. 345 (*Disposizioni urgenti in materia di fondazioni lirico sinfoniche*), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 gennaio 2001 n. 6, che riproduce buona parte del contenuto del provvedimento annullato ma non l'intero testo.

Confermata, in primo luogo, la personalità giuridica di diritto privato a decorrere dal 23 maggio 1998, cioè dall'entrata in vigore del decreto legislativo dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale.

Confermate anche composizione quantitativa e qualitativa del consiglio di amministrazione, la soppressione di ogni riferimento alla quota del 40% per l'apporto dei privati al patrimonio della fondazione - perciò possono entrare nel consiglio di amministrazione i privati che, come singoli o cumulativamente, assicurano, oltre ad un apporto al patrimonio, per i tre anni successivi al loro ingresso, un apporto annuo non inferiore al 12% del totale dei finanziamenti statali per la gestione dell'attività della fondazione - e le disposizioni in tema di personale (fra le quali l'approvazione del contratto collettivo nazionale unico di lavoro da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, la definizione degli organici funzionali i etc).

Il disegno di legge di conversione superò senza particolari problemi l'esame delle commissioni parlamentari. Deve rappresentarsi, tuttavia, che la I<sup>a</sup> Commissione (Affari costituzionali, Presidenza del Consiglio e Interni), in relazione alla norma che prevede l'approvazione del contratto collettivo nazionale unico di lavoro da parte del

Ministero per i beni e le attività culturali, rilevò "l'opportunità di verificare la compatibilità ordinamentale di tale disposizione, considerando sia la natura privatistica delle fondazioni stesse e considerato il fatto che, anche nell'ambito del pubblico impiego, il procedimento di contrattazione si svolge in una cornice completamente privatistica nella quale non sono previsti interventi di organi statali". La soppressione di questa norma, chiesta dall'XI Commissione (Lavoro pubblico e privato), sarà accolta dalla VII Commissione e dal Parlamento.

~~Riguardo al contenuto finale del provvedimento, deve rilevarsi che esso traslascia sia~~  
le parti afferenti a procedure che hanno esplicato i loro effetti (adozione degli statuti, nomina degli esperti per la relazione di stima del patrimonio, nonché talune disposizioni transitorie), sia le norme di natura sostanziale - tra queste in primo luogo quelle relative alla individuazione degli enti, diversi da quelli lirici, destinati ad essere trasformati in fondazioni, che avevano suscitato le censure delle regioni Piemonte e Lombardia nonché disposizioni di coordinamento legislativo - quali l'elenco delle disposizioni abrogate di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 134 del 1998 - la cui assenza potrebbe determinare incertezze nella ricostruzione normativa del settore.

Il termine per il conseguimento della partecipazione dei privati alle fondazioni veniva posticipato al 31 luglio 2003, ed in assenza di tale partecipazione o qualora essa non rappresenti il 12% dei finanziamenti statali, trovavano conferma le restrizioni al contributo statale già disposte con il decreto legislativo dichiarato incostituzionale.

#### **- AGGIORNAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO E PARTECIPAZIONE DEI SOGGETTI PRIVATI ALLE FONDAZIONI**

Condizioni e modalità per la partecipazione alla gestione delle fondazioni di soggetti privati sono state recentemente modificate dagli art 3 bis e quater del decreto legge 22 marzo 2004, n. 72, convertito nella legge 21 maggio 2004, n.128, nonché dall'articolo 3 ter del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito nella legge 31

marzo 2005, n. 43. Tra le novità devono segnalarsi:

- 1) la possibilità per i privati di partecipare alla gestione delle fondazioni;
- 2) la riduzione (alla soglia dell'8%, anziché del 12%) del limite minimo dell'apporto annuo alla gestione per consentire ai privati di nominare un proprio rappresentante nel Consiglio di amministrazione (limite da parametrare non più all'intera gestione ma ancorato ai soli contributi statali);
- 3) una miglior disciplina della permanenza presso tale organo dei rappresentanti dei soci privati e delle modalità di assunzione degli impegni finanziari da parte di tali soggetti.

Le innovazioni, per divenire operative, devono essere recepite dagli statuti delle fondazioni, per il cui adeguamento è stato previsto, dall'articolo 3 septies, del decreto legislativo 7 del 2005, un periodo di centoventi giorni a decorrere dall'entrata in vigore del decreto stesso.

Di conseguenza, fino all'esercizio 2004, i soggetti privati avranno la possibilità di nominare un rappresentante nel Consiglio di Amministrazione soltanto se, singolarmente o cumulativamente, assicurino per i primi 3 anni un apporto annuo alla gestione non inferiore al 12% dei finanziamenti per la gestione dell'attività della fondazione (articolo 10, comma 3 del d.lgs. n. 367/96, ora interamente sostituito).

L'apporto dei privati, per il primo quadriennio, non può superare il 40% del patrimonio complessivo della fondazione (la recente riforma ha eliminato il limite temporale). L'importo minimo del concorso al patrimonio dei privati per divenire soci fondatori è stabilito dallo statuto, il quale deve, tra l'altro, disciplinare "le modalità di partecipazione dei fondatori privati- .

La partecipazione dei soggetti privati assume un'importante ruolone nella gestione delle fondazioni in parola, in quanto, oltre ad incidere sulla composizione degli organi di governo delle fondazioni stesse, influisce sull'entità del contributo statale.

A tale proposito, giova far presente che l'articolo 3 ter del citato decreto legge 72 del

2004, convertito nella legge 128 del 2004, ha sostituito il testo dell'articolo 24 del decreto legislativo 367 del 1996, che reca i principi cui deve attenersi il Ministero dei beni e le attività culturali, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze, nella determinazione dei criteri per la ripartizione del contributo stesso. Il nuovo testo normativo ha confermato la triennialità della vigenza dei criteri stabiliti con l'apposito decreto e la validità fino all'anno 2004 di quelli stabiliti con l'apposito decreto e la validità fino all'anno 2004 di quelli stabiliti con il decreto 239 del 10 giugno 1999.

La connessione tra l'intervento pubblico e quello privato risulta anche dalla norma di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 367 del 1996, con la quale si stabilisce che l'apporto dello Stato al patrimonio della fondazione, costituito da parte delle quote del FUS destinato all'ente, deve essere pari alla somma complessivamente conferita al patrimonio da fondatori privati.

Della categoria dei soci fondatori privati, oltre ai soggetti di diritto privato, possono far parte anche gli enti pubblici diversi dallo Stato, dalla regione e dal comune in cui ha sede la fondazione (articoli 5 comma 2, 8 comma 1, 11 comma 1, 12 comma 2 del citato decreto legislativo).

In materia di gestione delle fondazioni lirico sinfoniche, occorre segnalare le importanti misure di contenimento dei relativi costi introdotte dall'articolo 3 ter del menzionato decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7 convertito nella legge 31 marzo 2005, n. 43.

In particolare, la norma contenuta nel comma 1 di tale articolo, dopo aver ricordato le finalità stabilite dall'articolo 3 del decreto legislativo 367 del 1996, richiama le fondazioni ad operare per un più razionale impiego delle risorse e per il raggiungimento di più larghe fasce di pubblico.

La norma contenuta nel comma 2 attribuisce al Ministro per i beni e le attività culturali la funzione di coordinare, con proprio decreto, le attività delle fondazioni lirico sinfoniche "al fine di assicurare economie di gestione ed in particolare il

contenimento o la riduzione delle spese di allestimento, dei costi delle scritture artistico professionali, anche mediante lo scambio di materiali scenici, corpi artistici e spettacoli e dei costi per le collaborazioni a qualsiasi titolo".

Le descritte innovazioni all'ordinamento delle fondazioni lirico sinfoniche decorrono da periodi successivi alla chiusura dell'esercizio 2003.

Deve rappresentarsi, tuttavia, che al 31 dicembre 2002 soltanto sette fondazioni, oltre al Teatro "alla Scala", che aveva già ottenuto (come ampiamente sottolineato in precedenza), la partecipazione di soci privati (inclusi gli enti pubblici non soci di diritto) entro l'anno 2000 godevano di contributi non istituzionali, nella misura indicata dall'articolo 10 del decreto legislativo 367 del 1996 (12% del contributo statale), che comporta per i conferenti il diritto di nominare un proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione.

Nel corso dell'anno 2003 si sono aggiunte la fondazione "San Carlo di Napoli" (Decreto Interministeriale 4 agosto 2003 di approvazione della delibera d'ingresso della Provincia di Napoli, quale socio fondatore) e la fondazione "Teatro Carlo Felice di Genova" (Decreto Interministeriale 2 gennaio 2003 di approvazione della delibera di ingresso della Fondazione CARIGE).

Si rappresenta, altresì, che la riduzione del 5% del FUS per i casi in cui la contribuzione privata superi il limite stabilito dalla relativa disciplina è stata applicata soltanto nei confronti di tre fondazioni.

Tutto ciò sta a dimostrare, anche secondo la Corte dei Conti, la scarsa partecipazione dei privati alla gestione delle fondazioni lirico sinfoniche. Nella maggior parte dei casi le contribuzioni da parte dei soggetti privati, molte delle quali di modesta entità, non sono accompagnate dall'impegno del conferente ad accollarsi parte delle spese di gestione della fondazione, sia pure per un limitato periodo di tempo.

Peraltro molte discussioni sono sorte a seguito della pubblicazione della Finanziaria 2006.

L'atteso provvedimento, che riguarda anche gli stanziamenti del Fus, Fondo Unico dello Spettacolo, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29/12/2005. Alla fine i tagli alle risorse destinate allo spettacolo, seppur in misura minore rispetto alle minacce iniziali, ci sono stati. Il Fus per il 2006 è di 385 milioni di euro, invece dei 464 milioni del 2005, con una flessione del 17,1 per cento. Nel 2005, l'allora ministro ai Beni Culturali Giuliano Urbani stanziò anche un extra-fus di altri 27 milioni e mezzo che di fatto rese il Fus 2005 pari a 492 milioni di euro.

Il taglio delle risorse destinate allo spettacolo assume una valenza ancora più pregnante alla luce delle considerazioni testè rese.

Se l'apporto di soggetti privati al patrimonio e alle attività di gestione delle fondazioni non è rilevante, l'onere del mantenimento dei teatri lirici dovrebbe continuare a gravare sostanzialmente sul pubblico erario.

Il taglio dei fondi previsti nella finanziaria aggrava le realtà ed i problemi connessi alla realizzazione di un modello di tipo aziendalistico rispondente alla logica dell'economicità e delle efficienze.

Si consideri, tra l'altro, che il patrimonio delle fondazioni era ed è tuttora costituito in gran parte dal valore stimato del diritto d'uso illimitato degli immobili di proprietà dei comuni concessi per lo svolgimento delle attività lirico-sinfoniche.

I bilanci delle fondazioni sono sovente in disavanzo e la responsabilità viene da alcuni connessa al costo dei dipendenti.

Ma le realtà non sono omogenee: il bilancio consuntivo 2005 dell'Istituzione Teatro Comunale di Ferrara, approvato dal consiglio comunale, si è chiuso con un utile di 57.790,13 euro. Il budget complessivo pari a 5.062.546,81 euro è stato impegnato per il 52,69% dai costi artistici (cachets per gli artisti, viaggi e ospitalità, realizzazione scene); per il 26,80% dalle spese per il personale di ruolo e stagionale del Teatro; per il restante 20,51% dai costi per il funzionamento del Teatro (spese

di palcoscenico, di ufficio stampa, per i servizi di sala, spese generali e amministrative ecc...).

Per quanto concerne le Entrate, su 5.062.546,81 euro il 58,87% deriva da contributi del Comune di Ferrara, il 14,72% dalla sovvenzione Statale, l'1,51% dal contributo della Regione Emilia-Romagna. Va rilevato, peraltro, che il 23,8% dei Ricavi è costituito da entrate proprie del Teatro dovute ai buoni risultati del botteghino, a un aumento di piccole-medie sponsorizzazioni, e alla concessione a terzi delle Sale teatrali per ospitare Convegni e altre iniziative.

All'esperienza del Teatro di Ferrara si contrappongono, però, situazioni di crisi e di deficit di bilancio delle altre fondazioni.

Il decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, che ha trasformato gli enti lirici in fondazioni private era nato con l'intento, nell'ottica dell'affermazione dei nuovi principi di matrice comunitaria e di snellimento dei moduli organizzativi, di garantire l'affermarsi di un sistema snello ed indipendente.

Il management applicato agli enti lirici ha trovato nella ricerca di finanziatori l'ostacolo maggiore alla realizzazione dell'assetto organizzativo così come concepito dal legislatore.

Il malcontento comune, il lento ma costante disimpegno dello Stato in termini di risorse finanziarie e lo svilimento delle finalità principali in relazione alle quali erano sorte le Fondazioni liriche, e cioè la diffusione dell'arte musicale nella collettività, hanno portato le forze politiche ad una necessaria concertazione sui problemi più pressanti.

**Con decreto 28 febbraio 2006** (Gazzetta Ufficiale del 28.03.2006), rubricato "*disposizioni in materia di coordinamento delle fondazioni lirico- sinfoniche*"

si sono dettate nuove disposizioni improntate al contenimento e alla riduzione delle spese di gestione delle fondazioni lirico-sinfoniche attraverso l'introduzione da parte dell'Amministrazione "vigilante" dei costi dei singoli elementi di produzione, postulando specifici interventi di riproporzionamento dei valori di costo.

Il contenimento dei costi, ai sensi dell'art.3 del decreto cit. verrà realizzato attraverso la sottoscrizione di contratti onnicomprensivi per importi non superiori ai valori massimi di cui alla tabella di regolamentazione dei compensi delle scritture artistico-professionali; nel triennio 2006-2008 verrà contenuto il valore medio dei costi totali derivanti da collaborazioni e dalle consulenze professionali nonché il valore medio dei costi totali della produzione.

Il Vice presidente del Consiglio e Ministro dei Beni Culturali Francesco Rutelli con intervento al Senato del 28.06.06 ha indicato le priorità e le possibili soluzioni tese a fronteggiare le situazioni di disavanzo dei bilanci delle fondazioni liriche.

La raccolta dei capitali, nella forma del sovvenzionamento pubblico e nella ricerca di partecipazione dei privati, un nuovo studio sugli incentivi fiscali delle fondazioni liriche e ricostituzione del nuovo consiglio superiore per i beni culturali l'organo al quale affidare il ripensamento del sistema delle fondazioni liriche.

In conclusione, quindi, non si può non apprezzare lo sforzo perseguito dai due decreti di riforma del '96 e del '98 di predisporre per gli enti lirici trasformati, un modello organizzativo e funzionale aperto alle logiche della flessibilità e della managerialità; un sistema capace, almeno nel suo intento iniziale di creare sinergie economiche e di gestione tra il settore pubblico ed il privato.

Il decreto legislativo n. 134 del 23 aprile 1998 rappresenta l'affermazione di uno strumento operativo volto alla privatizzazione di gestione dei servizi pubblici.

La c.d. "depubblicizzazione" degli enti lirici altro non ha rappresentato che la continuità di scelta operata in sede politica di procedere all'adozione di forme più ampie di decentramento e di rottura dell'uniformità in materia di organizzazione.

Ad un occhio attento non può sfuggire il significato che tale trasformazione ha impresso nel panorama musicale: si è passati, infatti, da un sistema in cui i fini di interesse generale potevano essere perseguiti solo dallo Stato e dagli enti pubblici, ad un sistema in cui tale attività viene trasferita ad organizzazioni private senza scopo di lucro.

Le problematiche legate all'affermarsi della liberalizzazione e all'aziendalizzazione delle strutture pubblicistiche ha investito il mondo della cultura come quelle degli altri settori della pubblica amministrazione.

Ed allora lo stato di attuazione delle decreto legislativo 134 del 1998, come di tutte le normative che si sono susseguite, è condizionato dalle verifiche della realizzazione piena della c.d. privatizzazione: e cioè se "la sostituzione degli enti pubblici con soggetti di diritto privato si stata pienamente soddisfatta o soltanto in parte, conducendo alla creazione di persone giuridiche di diritto speciale, nominalmente private ma sostanzialmente pubbliche".

A tale verifica contribuisce anche l'esame sulle caratteristiche ed il funzionamento degli organi delle fondazioni derivanti dalla trasformazione e sulla reale autonomia statutaria ad essi lasciata dalla normativa speciale introdotta.

La validità e lo stato di attuazione della riforma introdotta con il decreto n. 134 del 1998 non può non soggiacere ai continui "aggiustamenti legislativi" che continuamente cercano di garantire e contenere i deficit di bilancio e le spese richieste dalla gestione delle fondazioni liriche.

Prova ne sia il decreto **del 28 febbraio 2006** : esso, infatti, ha al centro tutti i provvedimenti di contenimento dei costi per le fondazioni liriche ma anche per tutti gli enti, le associazioni e gli organismi musicali finanziati dallo Stato.

Si instaura un sistema definito "cachettario" che fissa minimi e massimi delle scritte artistico-professionali.

Tutti i cachet dovranno essere "onnicomprensivi" :nessun altra spesa pagata e diretta responsabilità dei sovrintendenti. Eventuali sforamenti, non superiori al

20% restano possibili solo per star internazionali. Anche i costi di produzioni dovranno essere più bassi del 20 % nel triennio 2006-08 rispetto al 2005, quelli per le consulenze e collaborazioni professionali dovranno essere tagliati del 10%.

Il decreto istituisce la Conferenza Permanente dei sovrintendenti, per coordinare programmi ed attività e avvia la banca dati informatica della musica lirica: costi, scritture, consulenze, allestimenti, disponibilità costumi e archivi, perfino il materiale do cui si intende disporre la distruzione dovranno essere comunicati al dipartimento dello spettacolo .

Vigilante nella non facile gestione di compensi e classifiche per gli artisti sarà il Comitato tecnico di valutazione: due sovrintendi designati dall'Anfols, tre esperti scelti dalle altre istituzioni musicali e uno indicato dal direttore generale per lo spettacolo dal vivo.

Orbene la portata "risolutiva" del decreto è assai dubbia. Gli operatori sono scettici. Lo stesso presidente dell'Anfols ha affermato che *"i teatri hanno bisogno di una riforma profonda e coraggiosa, di aumentare la produzione, non di ridurla(..) se riusciamo a superare il 2006, un altro anno così non siamo certo in grado di reggerlo"*.

Ed in effetti le affermazioni rese dal Presidente dell'associazione dei sovrintendenti lirici trovano nella realtà concreta la loro veridicità: i bilanci revisionali delle fondazioni liriche sono quasi tutti in rosso. La stessa Scala di Milano ha previsto un deficit di 5,7 milioni.

Il decreto di riforma è solo un tassello nel riassetto organizzativo delle fondazioni ed una priorità ormai non più procrastinabile.

**Prof. Avv. Raffaello Capunzo**

