

La materia dello spettacolo in Italia tra competenze statali e regionali

Bruno Di Giacomo Russo¹

SOMMARIO: 1. La cultura fino all'Unità d'Italia. 2. La cultura e lo Stato liberale. 3. La cultura durante il fascismo. 4. La Costituzione repubblicana. 5. La potestà legislativa nella Costituzione del 1948. 6. La potestà legislativa delle Regioni speciali. 7. Il periodo repubblicano: gli anni settanta e ottanta. 8. Lo spettacolo gli anni settanta e ottanta. 9. Gli anni novanta. 10. La storia degli enti lirici. 11. L'autonomia legislativa regionale dopo il 2001. 12. L'autonomia legislativa delle Regioni speciali. 13. La riforma del Titolo V Cost. e lo spettacolo. 14. Lo stato dell'arte per lo spettacolo. 15. De iure condendo.

1. La cultura fino all'Unità d'Italia

La promozione culturale viene praticata fin dai regni barbarici e feudali, nonché dalla Chiesa cattolica.

I beni culturali rappresentano la testimonianza avente valore di civiltà e sono, pertanto, tutelati giuridicamente dallo Stato nel momento in cui un popolo, divenuto Nazione per aver acquistato consapevolezza della propria identità e delle proprie radici, sente la necessità di difenderne le testimonianze².

Il patrimonio culturale di una Nazione rappresenta l'ambizione di ogni popolo verso l'eterno, di cui si fanno interpreti, in ogni tempo, gli uomini di cultura.

Nella storia d'Italia il primo accenno di una tutela giuridica del patrimonio culturale, seppure *in nuce*, si rinviene nel Granducato Mediceo di Toscana nel 1602, quando vengono elencati diciotto autori le cui opere non possono essere esportate senza il consenso dell'autorità di Governo³.

In questa fase emerge l'arte come forma di espressione altamente culturale, a cui va riconosciuto una dimensione dai confini oltre che nazionale, e una tutela di tipo universalistica, perché i suoi alti raggiungimenti vanno tutelati anche al di là delle radici nazionali.

È soprattutto a Roma con l'editto di Bartolomeo Pacca, Vescovo di Frascati e Camerlengo della Chiesa, nel 1820, che si comincia a definire i criteri della tutela e la promozione dei beni culturali. Infatti, si giunge alla decisione di dare un'impostazione alla tutela, articolandola secondo tre aspetti fondamentali: il principio di catalogazione per cui tali beni sono oggetto di inventariazione; il divieto d'esportazione, che afferma il radicamento dei beni culturali a un certo territorio; la proprietà pubblica del

¹ Docente di Diritto dello Spettacolo - Master universitario Spettacolo Impresa e Società - Università degli Studi di Milano Bicocca.

² S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2012, 83 ss.

³ Tra questi autori vi sono anche pittori non toscani tra cui Tiziano e Raffaello. In merito alla storia dell'arte rispetto all'ordinamento giuridico italiano, fra tutti, si legga M. AINIS - M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2003, 35 ss.

sottosuolo archeologico, in deroga al principio romanistico della proprietà privata *usque ad sidera usque ad inferos*.

Con lo Stato moderno la cultura e la sua promozione hanno un'espansione, qualitativa e quantitativa senza precedenti, anche se con l'avvento degli Stati borghesi dell'800 si pensa che tutti gli istituti culturali vanno sostituiti con l'iniziativa privata.

L'ordinamento giuridico pone l'apparato pubblico tra i protagonisti della culturale, partendo dalla formazione dello Stato moderno, da quello assoluto allo Stato democratico di oggi. La promozione della cultura è una delle funzioni fondamentali dello Stato, oltre alla promozione dello sviluppo delle attività economiche per il benessere dei consociati.

La cultura rappresenta, dunque, un'attività storicamente sempre presente nell'azione dei pubblici poteri, nonostante l'approccio si evolva nel tempo⁴.

La teoria dello Stato di cultura, per cui lo Stato riserva a se la scelta decisionale degli indirizzi culturali, nasce in Germania. Nel senso che le istituzioni pubbliche forniscono soltanto le condizioni e i presupposti per il libero sviluppo della cultura, senza mai intervenire direttamente.

L'ambito della cultura in cui l'azione dei pubblici poteri è più presente è quello dell'istruzione, per l'importanza che assume dall'800, allo scopo di supplire all'insufficienza delle istituzioni private di fronte alla diffusione dell'analfabetismo. In questa fase, si procede a statizzare l'istruzione primaria.

A seguito dell'unità d'Italia la normativa applicabile alla tutela del patrimonio culturale è quella vigente del singolo Stato preunitario fino alla legge c.d. Bottai⁵.

2. La cultura e lo Stato liberale

I soggetti dell'intervento pubblico e le relative modalità e forme riguardano i valori sottostanti l'azione pubblica di promozione e di sostegno della cultura.

Il settore dell'arte e più in generale della cultura, al quale si iscrive anche quello dello spettacolo, quale settore di particolare importanza, costituisce da sempre settore privilegiato dell'intervento pubblico, anche se nel corso del tempo sono cambiate le giustificazioni sottese, di volta in volta, a tale intervento, con conseguenze anche in ordine alle modalità e agli strumenti dell'intervento stesso⁶.

⁴ Sulla rapporto tra i poteri pubblici e la cultura nella storia d'Italia, si legga, fra i numerosi testi disponibili, G. SPADOLINI, *Una politica dei beni culturali*, Roma, 1975, e R. DI STEFANO, *La tutela dei beni culturali in Italia*, Napoli, 1972.

⁵ La legge n. 1089/1939 prende il nome dall'allora Ministro della cultura. Gli estensori della legge sono Santi Romano, Maestro del diritto pubblico italiano, e Giulio Carlo Argan, storico dell'arte. Nella legge, a lungo restata il testo di riferimento per la tutela e la protezione dei beni culturali in Italia, si parla di "cose d'arte", comprendendo quindi solo beni significativi dal punto di vista estetico e solo beni costituiti da oggetti materiali. Parallelamente, nella legge n. 1497/1939, che riguarda la tutela ambientale, si menzionano le "bellezze naturali".

⁶ Il teatro, la musica e la danza rappresentano, tra le arti rappresentative che adottano il linguaggio, anche del corpo – così da essere potenzialmente tra le più adatte alla comunicazione sociale, alla divulgazione delle idee e, in particolare, alla propaganda politica – l'area di maggiore incidenza dell'azione dei pubblici poteri, attraverso forme di intervento che vanno dal mecenatismo politico, ad ausili finanziari, a controlli autoritativi, in forma anche di pesanti interventi di censura. Si legga, sul punto, A. DI LASCIO e S. ORTOLANI, *Istituzioni di diritto e legislazione dello spettacolo*, Milano, 2010, 115 ss.

In passato, il fondamento dell'azione pubblica si basa sul riconoscimento di una funzione educativa della cultura, con le sue molteplici espressioni, e perciò sulla sua forza persuasiva e, pertanto, sulla sua idoneità a costituire veicolo di diffusione delle idee e laboratorio per la formazione, ma anche per la manipolazione, del consenso religioso e politico, oltre che quale fonte di legittimazione del potere stesso.

La previsione nelle Costituzioni rivoluzionarie di fine Settecento, tra le libertà individuali, anche della libertà dell'arte porta all'intervento pubblico nella cultura, mantenendo l'uso educativo e la sua funzionalizzazione alla promozione degli ideali di libertà.

Nello Stato liberale, il sostegno alle attività culturali costituisce un impegno regolare e differenziato, con l'adozione di misure di incentivazione e di ausilio per lo più di natura economica nei confronti dei più meritevoli.

In particolare, nello spettacolo, l'intervento statale risulta sporadico e meno incisivo, in quanto ispirato ad un atteggiamento di sostanziale indifferenza all'inizio dell'esperienza unitaria⁷.

Alla fine del periodo liberale vengono adottate misure economiche, sia pure di entità molto modesta, nei settori del teatro e delle attività musicali, al fine dichiarato di promuovere spettacoli diretti all' "educazione artistica del popolo", ai sensi dell'art. 18, d.l. n. 567/1920, o di incoraggiare attività artistiche già oggetto di interventi degli Enti locali o che si proponevano "finalità divulgative e pedagogiche", in base al d.l. n. 5/21 e r.d. n. 1261/1921.

Nello Stato liberale, le finalità del sostegno pubblico sono quelle, in considerazione delle potenzialità particolarmente incisive, della formazione e diffusione delle idee.

In questo periodo si ricorre con chiarezza a disposizioni in materia di censura preventiva, con le quali si cerca di arginare gli effetti sull'ordine pubblico, sulla moralità, sul decoro nazionale, sul prestigio delle istituzioni e, per certi versi, sulla tenuta stessa del sistema di potere.

Le limitazioni alle libertà culturali trovano applicazione non più per le sole rappresentazioni teatrali, ma anche e soprattutto per le rappresentazioni cinematografiche, ormai a larga diffusione, considerate dal Governo per la loro suggestione più pericolose e corruttrici della stampa, dei libri e delle figure, e di ogni altra forma di cultura.

3. La cultura durante il fascismo

Lo Statuto Albertino non menziona le libertà culturali, ma nonostante ciò non si assiste ad una neutralità dell'arte con conseguente astensione del potere pubblico dall'intervento nella cultura.

Il ventennio fascista si caratterizza per il massiccio intervento pubblico nel settore della cultura, consistente in un programma di influenza nelle masse popolari, delle quali

⁷ Cfr., C. ZANCHI, *la legislazione e le strutture*, in *Città & Regione*, 1978, 3; P. Caretti, *L'intervento dello Stato nel settore del teatro di prosa*, in AA.VV., *Intervento pubblico e libertà di espressione nel cinema, nel teatro e nelle attività musicali*, Milano, 1974, 480; F. DOGLIO, *Il teatro pubblico in Italia*, Roma 1969, 75.

il fascismo sa cogliere la novità dell'entrata per la prima volta nella vita politica e sociale del Paese⁸.

La politica governativa conduce ad una condizione di sostanziale asservimento della cultura, al servizio della causa fascista e, in particolare della fascistizzazione della società italiana, attraverso la manipolazione del consenso⁹.

In merito all'eredità del periodo fascista, in particolare per il teatro e la musica, tre sono le forme di promozione e sostegno che il Legislatore individua per l'attività teatrale e musicale: a) sovvenzioni per la produzione di spettacoli che ovviamente consentono al Ministero della Cultura Popolare non solo di decidere in ordine alle domande ma anche un controllo sull'esito artistico della programmazione sovvenzionata; b) credito agevolato per le attività teatrali, come per i mutui per opere edilizie; c) intervento diretto previo la costituzione o la trasformazione in Enti pubblici.

Il fascismo decide di indirizzare numerosi interventi finanziari e di struttura, come l'istituzione dell'Ente teatrale italiano, al teatro, lirico e di prosa.

È soprattutto nel cinema che lo Stato fascista adotta una vasta gamma di interventi, sia in forma diretta¹⁰, sia in forma indiretta¹¹, in funzione di indirizzo e di pressione sui contenuti dell'opera cinematografica; sia attraverso il sistema della programmazione obbligatoria e quello dei ristorni, con dichiarati fini protezionistici del cinema italiano rispetto alle produzioni cinematografiche straniere e di quelle americane¹².

Il fascismo decide di concentrare le sue forze sul cinema perché è lo strumento migliore per la propaganda, più rapido, più efficace dal punto di vista della diffusione.

Quanto al cinema il fascismo utilizza anche i cineregionali, come forma di comunicazione a fini propagandistici, anche se non come con la radio, svolgendo più che altro attività di protezionismo culturale e politico rispetto a pellicole straniere.

A questi interventi, si affiancano misure censorie preventive sugli spettacoli teatrali e cinematografici, che si collocano sostanzialmente nel solco dei divieti del precedente periodo, anche se più marcata ne è la funzione poliziesca.

Tutto ciò in considerazione del ruolo primario che lo stesso Duce riconosce al teatro e, soprattutto, al cinema, nel processo di manipolazione dell'opinione pubblica e di formazione dell'etica fascista.

4. La Costituzione repubblicana

La Costituzione repubblicana dedica alla cultura un articolo generale di promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, l'art. 9, e

⁸ C. ZANCI, *Appunti per una storia della cinematografia in Italia*, in *Città e Regione*, 1979, 4, 22.

⁹ F. CEREJA, *Fascismo. La politica culturale*, in AA. VV., *Storia d'Italia, I, La Nuova Italia*, Firenze, 1978, 452 ss.

¹⁰ Attraverso la istituzione di enti pubblici, come l'Istituto Luce e l'ENAC, e di strutture tecniche, come Cinecittà, o organismi nel settore della produzione, come CINES, della distribuzione, come ENIC, e del circuito, come ECI. Si veda, diffusamente, AA.VV., *Almanacco dello Spettacolo Italiano*, Roma, 1952.

¹¹ Attraverso leggi di incentivazione, come la legge n. 1121/1927.

¹² Cfr., in generale, C. CARABBA, *Il cinema del ventennio nero*, Firenze, 1973, e P.V. CANNISTRARO, *Il cinema italiano sotto il fascismo*, in *Storia contemporanea*, 1972, 435.

due articoli particolari sull'arte, la scienza, l'istruzione e gli istituti di alta cultura, gli artt. 33 e 34.

L'art. 9, co. 2, Cost. afferma anche la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico della nazione, affidandola appunto alla Repubblica.

La Costituzione determina, in discontinuità con il passato, che i poteri pubblici hanno il compito di promuovere e non già imporre cultura, in considerazione dell'art. 9 Cost. e dell'art. 21 Cost.

In base al diritto fondamentale della manifestazione del pensiero, nonché del principio costituzionalmente garantito del pluralismo dei gruppi sociali e degli ordinamenti giuridici, lo Stato non detiene il potere di imporre una propria cultura.

Non è dato rinvenire nessuna norma o principio che obblighi i pubblici poteri, nonostante abbiano connaturato tra i propri compiti primari la promozione della cultura, a condizionare i diversi settori culturali. Sicché tutto è affidato alla politica culturale, che, non essendo limitata da nessuna norma di legge, è libera di assumere le decisioni che ritiene, ora nel segno dell'incentivazione delle attività culturali, ora nel segno del disinteresse per le medesime, ora nel segno della disincentivazione, anche se tale tipo di politica, almeno nelle intenzioni dichiarate, non si è mai perseguita.

5. La potestà legislativa nella Costituzione del 1948

La Costituzione, per quanto concerne i rapporti tra fonti statali e regionali, è informata al principio della concorrenza, per cui nessun campo materiale è completamente sottratto al Legislatore nazionale¹³, tanto che ad ogni materia di competenza regionale corrisponde potenzialmente ad essere concorrente con la fonte statale¹⁴.

Peraltro, l'attribuzione di competenze innominate allo Stato permette al Parlamento di esercitare un preliminare condizionamento nei confronti della potestà legislativa regionale, in quanto il primo, già solo disciplinando materie di propria competenza, traccia implicitamente il quadro entro cui può poi svilupparsi la legislazione regionale¹⁵.

Le Regioni, pertanto, non sono titolari di una competenza legislativa veramente esclusiva.

Nella prassi applicativa, il modello delineato in Costituzione subisce rilevanti condizionamenti, avallati attraverso il ricorso alla onnipresente categoria degli interessi nazionali, che moltiplica i titoli giustificativi della legislazione statale nei settori di competenza regionale, sulla base di numerose esigenze di unitarietà.

Il limite degli interessi diviene il fondamento positivo di una clausola generale di intervento a favore della potestà legislativa statale, che legittima il Parlamento a definire le nozioni costituzionali delle materie di pertinenza locale. Oltre a ciò, il Legislatore statale accede entro qualsivoglia settore materiale di competenza regionale,

¹³ A partire da A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, 206 ss.

¹⁴ R. TOSI, "Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale, Padova, 1987, 20.

¹⁵ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 309.

scorporandone e ritagliandone interi oggetti, con il risultato di assegnare, di fatto, a se stesso la competenza della competenza che comprime in maniera significativa l'autonomia legislativa regionale¹⁶.

Anche con l'elaborazione dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, viene considerata legittima la prassi di attribuire la determinazione dell'esatta portata dei settori di competenza regionale alla legge statale¹⁷, che assume, di fatto, il compito di integrare e specificare il dettato costituzionale, intervenendo sulla stessa ripartizione di competenze.

In definitiva, la concorrenza tra legge statale e legge regionale, sussistente in ogni materia comunque assegnata alla Regione, viene delineata anche dalla legge statale ordinaria, che, in tale circostanza, si trova a concorrere con la fonte costituzionale integrandola a proprio vantaggio e a discapito della potestà legislativa regionale, anche nell'ambito della cultura.

6. La potestà legislativa delle Regioni speciali.

Risulta rilevante l'attribuzione della potestà legislativa alle Regioni speciali, rispetto a quanto venga riconosciuto alle Regioni ordinarie dalla Costituzione.

A fronte della previsione, pure contenuta negli Statuti speciali, dell'adozione di apposite norme di attuazione¹⁸ per operare il passaggio degli uffici e del personale statale alle Regioni, non corrisponde l'intervento sempre solerte del Governo, con conseguente parziale paralisi della Regione speciale anche nel settore della cultura¹⁹.

La situazione di stallo termina solamente negli anni '70, proprio in corrispondenza dell'attivazione delle Regioni ordinarie, che favorisce il superamento, sia, da parte della Corte costituzionale, dell'iniziale rigore dimostrato in ordine alla necessità della disciplina attuativa dello Statuto, sia, da parte del Legislatore di

¹⁶ F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale*, Firenze, 1970, 165 ss.

¹⁷ Cfr., fra tutti, L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 3 ss.; V. CRISAFULLI, *La Regione davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim dir pubbl.*, 1963, 550 ss.; S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1967; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1970; A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur cost.*, 1972, 2022 ss.; R. TOSI, *Commento all'art. 117 Cost.*, in L. PALADIN-V. CRISAFULLI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 117 ss.; T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 187 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 99 ss.

¹⁸ Ad eccezione, fino alle modifiche introdotte con l'art. 3, legge cost. n. 2/1993, dello Statuto della Valle d'Aosta. Sul punto, si legga solo, l'art. 56 dello Statuto speciale sardo: "Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo". In argomento, per un approfondimento, si parta da A. ANZON, *Il regime dei beni culturali nell'ordinamento vigente*, Roma, 1975, 163 ss.

¹⁹ Cfr., V. PIERGIGLI, *I beni culturali nell'ordinamento delle Regioni e delle autonomie locali*, in L. MEZZETTI (a cura di), *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, 1995, 85 ss.

attuazione, della lettura originariamente piuttosto restrittiva delle materie statutarie a favore delle Regioni²⁰.

Le Regioni speciali beneficiano del mutamento di rotta inaugurato dalla seconda normativa di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ordinarie. Infatti, il d.p.r. n. 616/1977 segna il superamento dell'approccio fortemente centralistico espresso dai primi decreti del 1972, improntati ad un'attribuzione, non per settori organici, ma per materia, anzi, più esattamente, per ritagli di materia.

Il condizionamento sulle Regioni speciali è tale che il d.p.r. n. 348/1979, relativo alle norme di attuazione dello Statuto sardo, tradisce la sua diretta derivazione dal d.p.r. n. 616/1977²¹, riprendendo all'art. 36, letteralmente, il contenuto, proprio in materia di *"musei e biblioteche di enti locali"*.

7. Il periodo repubblicano: gli anni settanta e ottanta

Del periodo repubblicano sono gli anni settanta e ottanta sono anni di fermento per la riorganizzazione del sistema amministrativo della cultura.

Nel riparto di competenze legislative della Costituzione, non c'è una specifica competenza sulla promozione dei beni e delle attività culturali a favore delle Regioni, ma l'art. 117 Cost. prevede solo una competenza concorrente per *"musei e biblioteche di enti locali"*.

Ciò nonostante, qualche Regione già nel corso degli anni settanta ha cercato di favorire iniziative locali tese alla promozione di attività culturali facendo leva su una generica interpretazione dell'art. 9 Cost. in base alla quale la promozione culturale, nella quale rientra come peculiare fattore lo spettacolo, non risulta esclusiva della competenza statale.

Le soluzioni accolte dai decreti delegati del 1972 al momento dell'attuazione dell'ordinamento regionale si muovono, invece, secondo una differente prospettiva.

Il Legislatore, in base ad una interpretazione letterale e tassativa dell'art. 117 Cost., esclude dal trasferimento le funzioni amministrative nella materia culturale e, limitandolo a quelle oggettivamente riconducibili alla materia *"biblioteche e musei di enti locali"*.

Tale scelta delude le aspettative delle Regioni, che in sede di approvazione dei loro Statuti, rivendicano una vasta gamma di competenze in campo culturale.

Questa tesi restrittiva induce, al fine di fondare una competenza regionale in materia culturale al di là di quella molto limitata in tema di musei e biblioteche di interesse locale, quella parte della dottrina più sensibile alle ragioni dell'autonomia a ricondurre anche la promozione dello sviluppo della cultura, attraverso l'urbanistica – nell'accezione ampia di politica del territorio – nell'area delle competenze regionali.

Sul presupposto che la cultura, e quindi tutte le sue manifestazioni, si radica nel territorio e dal territorio può trarre le sue prospettive di sviluppo²². E, va sottolineato,

²⁰ Si veda, per la Sardegna, l'approvazione nel 1975, del d.p.r. n. 480 *"Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna"*, modificativo del d.p.r. n. 1532/1965, recante *"Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di biblioteche e di musei di Enti locali"*, che sostanzialmente attiva la competenza regionale nel settore.

²¹ Recante *"Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla L. 22 luglio 1975, n. 382 e al d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616"*.

²² G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Cultura, diritto e territorio*, Napoli, 1994, 46 ss.

in contrasto con le sentenze n. 50/1958 e, n. 141/1972, con cui la Corte costituzionale fa coincidere l'urbanistica con la mera disciplina dei centri abitati.

È con il trasferimento di funzioni del d.p.r. n. 616/1977 si prefigura dal principio una più ampia attività amministrativa regionale in materia culturale.

8. Lo spettacolo negli anni settanta e ottanta

Con l'adozione del secondo decentramento attuato con il d.p.r. n. 616/1977, ispirato ad un principio di organicità e completezza, in particolare, lo spettacolo – nella bipartizione dal vivo e dallo schermo – viene finalmente incluso fra le attività di promozione educativa e culturale, anche se le relative funzioni vengono escluse dal trasferimento, essendosi in quella sede scelto di subordinare a future leggi di riforma settoriali il riordino delle funzioni amministrative che le Regioni e gli Enti locali potrebbero esercitare in materia di attività teatrali di prosa, musicali e cinematografiche.

L'art. 49, d.p.r. n. 616/1977, attribuisce alle Regioni il compito di svolgere attività di promozione educativa e culturale contribuendo al sostegno di enti, istituzioni e fondazioni nonché ad iniziative ed Enti locali.

Di seguito, il co. 2, con riferimento alle attività di prosa, musicali e cinematografiche, prevede il riordino delle relative funzioni, con leggi da emanarsi entro il 1979 ma in realtà mai approvate.

Queste leggi, che avrebbero dovuto fondare ed attivare il ruolo delle Autonomie nella materia, non sono adottate, a conferma dell'impegno puramente programmatico assunto al riguardo dal Governo, in quella logica di compromesso con la quale erano stati in quell'occasione affrontati i problemi connessi all'assetto delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di sviluppo della cultura e, in particolare, di attività di spettacolo²³.

La norma, indicativa di quella linea di tendenza, risulta volta a riconoscere agli Enti locali un ruolo nello spettacolo, che incominciava ad affermarsi esplicitamente a livello di legislazione positiva.

Nelle stesse materie l'art. 19, d.p.r. n. 616/1977, trasferisce ai Comuni, nell'ambito delle funzioni di polizia amministrativa, alcune funzioni previste dal t.u. di pubblica sicurezza.

Pur in assenza delle leggi di riforma, così come tra il primo e il secondo decentramento, la Regione Sardegna, con la legge n. 17/1950, e la Regione Sicilia, con la legge n. 21/1961, prevedono contributi al fine di promuovere e incoraggiare lo spettacolo.

In attesa, la Regione Liguria adotta la legge n. 7/1983, che genericamente mira alla promozione culturale e artistica.

A partire da ora, si innesca un sistema di interventi indiretti, nella forma soprattutto del finanziamento, anche attraverso contributi di sostegno delle strutture destinate a sedi delle attività di spettacolo, concorrente tra Stato ed Enti locali, spesso non coordinato, frammentario, con conseguenti duplicazioni e dispersioni.

²³ R. ZACCARIA, *Art. 49. Attività di promozione educativa e culturale*, in A. Barbera e F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna, 1978, 312.

In relazione all'intervento indiretto, invece, è solo con la legge n. 163/1985 che si cerca di creare un organico sistema di sostegno economico agli enti di spettacolo, ponendo fine ad un lungo periodo di finanziamenti frammentari e settoriali.

Questa legge istituisce il Fondo Unico per lo Spettacolo, il cd. FUS, nel quale confluiscono tutti i finanziamenti stabiliti da precedenti legge e che viene rifinanziato annualmente attraverso la Legge Finanziaria.

La legge stabilisce dei criteri di riparto fissi per le diverse attività (45% per la musica, 25% per il cinema, 15% per il teatro di prosa, 1% per gli spettacoli circensi e viaggianti) lasciando, poi a successive leggi di riforma, delle quali è stata approvata solo quella per il cinema, il riparto all'interno dei singoli comparti.

9. Gli anni novanta

Nella prima metà degli anni novanta, assistiamo all'adozione di nuova normativa di grande rilievo per il tanto auspicato decentramento, con conseguente certezza sulla definizione degli assetti delle competenze in materia di cultura²⁴.

Dopo l'abrogazione del 1993, attraverso *referendum* proposto dalle Regioni, della legge n. 617/1959 istitutiva del Ministero del turismo, dello sport e dello spettacolo, la legge n. 203/1995 detta alcuni principi finalizzati al riassetto funzionale e organizzativo in materia anche di spettacolo, rinviando a successivi decreti legislativi il trasferimento alle Regioni delle competenze e funzioni.

In particolare, con l'art. 2, legge n. 203/1995, da un lato delega il Governo ad adottare decreti delegati, da emanarsi entro l'anno, per il trasferimento delle competenze e delle funzioni alle Regioni in materia di spettacolo, dall'altro si rinviava a future leggi-quadro, il definitivo riassetto delle competenze in materia di cinema, musica, danza, teatro di prosa e spettacoli viaggianti.

Rimangono escluse dal trasferimento sia le funzioni di interesse nazionale, riservate allo Stato, sia quelle di carattere esclusivamente locale, che devono essere attribuite alle Province e agli altri enti territoriali, lasciando così alle Regioni le altre funzioni non espressamente indicate.

La legge n. 203/1995 riconosce un ruolo importante alle Regioni, configura lo spettacolo come materia di competenza concorrente, e, contemporaneamente, conferma l'interesse nazionale parametro di legittimità e di delimitazione delle funzioni regionali. Pertanto, lo spettacolo viene, di fatto, attratto nell'ambito della potestà concorrente regionale, ma lo Stato mantiene le competenze relative a soggetti, obiettivi e funzioni di prioritario interesse nazionale²⁵.

La legge n. 203/1995 prevede che le risorse finanziarie destinate allo spettacolo dal vivo siano ripartite fra Stato e Regioni all'interno del Fondo Unico per lo

²⁴ D. MASTRANGELO, *Dall'Editto Pacca ai decreti modificativi del Codice Urbani. Breve storia della normativa sui beni culturali*, Roma, 2011, 33 ss., il quale Autore descrive come gli anni novanta siano ricchi di importanti novità per i beni culturali.

²⁵ La legge n. 203/1995 fornisce anche gli elementi di identificazione, stabilendo che debbano essere riconosciuti come soggetti di prioritario interesse nazionale gli enti, associazioni o istituzioni pubbliche o private che svolgano attività di rilevanza nazionale per dimensione, anche finanziaria, tradizione e bacino di utenza, nonché quelli che costituiscono anche di fatto il circuito di distribuzione di manifestazioni nazionali e internazionali, per poi introdurre la previsione di una verifica triennale ed eventuale modifica di questo riconoscimento.

Spettacolo e di eventuali fondi aggiuntivi, a seguito di una intesa fra il Governo e la Conferenza permanente Stato Regioni e Province autonome. Tale meccanismo assume le vesti di un modulo di concertazione necessaria fra lo Stato e la Conferenza, consentendo alle Regioni un potere di codecisione.

In definitiva, la legge n. 203/1995 diviene il primo serio decentramento, nell'ambito del finanziamento pubblico allo spettacolo, caratterizzato da sempre da un notevole accentramento. Anche se anche in questo caso la delega non viene esercitata, e le leggi quadro, a cui è rimessa la definizione degli assetti delle competenze, non vengono adottate, con la conseguenza che ancora una volta il problema del ruolo spettante in materia di spettacolo alle Autonomie territoriali rimane irrisolto.

Un'altra tappa decisiva nel decentramento delle funzioni nello spettacolo è, senza dubbio, la riforma Bassanini, con la legge n. 59/1997, che esclude dal conferimento alle Regioni i compiti di rilievo nazionale per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo.

L'art. 156, d.lgs. n. 112/1998 individua poi analiticamente tali compiti, conservandone in capo allo Stato numerosi ed importanti come: la definizione degli indirizzi generali delle attività teatrali, musicali e di danza, la presenza della produzione nazionale, la definizione ed il sostegno delle istituzioni teatrali nazionali, l'apertura delle sale cinematografiche più grandi, l'incentivazione alla rappresentazione del repertorio classico.

Pertanto, con l'avvio del federalismo amministrativo, con il quale, a Costituzione invariata, si intende riformare il sistema dei rapporti fra lo Stato e le Autonomie locali, a favore di quest'ultime, in materia di spettacolo non si registrarono grandi novità²⁶.

L'art. 156, d.lgs. n. 112/1998, di attuazione della delega di cui alla legge n. 59/1997, non contiene norme atte a tracciare le linee di demarcazione tra l'intervento riservato all'Amministrazione statale e di quello spettante alle Autonomie territoriali. Tale articolo è infatti essenzialmente in funzione di salvaguardia delle funzioni statali che, in quanto ritenute di rilievo nazionale, devono considerarsi escluse dal conferimento alle Autonomie.

La necessità di una norma di salvaguardia delle funzioni statali nasce dalle indicazioni che provenivano dalla legge delega e segnatamente dall'introduzione di un nuovo criterio di riparto delle funzioni amministrative che, letto nel quadro dei principi generali della stessa legge n. 59, porta all'affermazione secondo cui le funzioni non espressamente riservate allo Stato devono essere conferite alle Regioni e agli Enti locali²⁷, se non considerarsi già loro implicitamente conferite, come sembra emergere, oltre che dall'art. 3, co. 7, d.lgs. n. 112/1998, da tutte quelle disposizioni dello stesso decreto dalle quali si stabilisce un principio estensivo dell'identificazione delle funzioni e dei compiti in corso di trasferimento.

In estrema sintesi, lo Stato non vuole perdere il proprio ruolo guida nell'incentivazione e la promozione dello spettacolo.

L'ottica sottostante è chiaramente quella di un ridimensionamento delle competenze degli Enti *sub*statali che in materia di spettacolo vengono astrette tra l'interesse nazionale, da un lato, e il riferimento alla dimensione regionale e locale degli interventi loro assegnati, dall'altro.

²⁶ G. ASTUTO, *L'amministrazione italiana*, Roma, 2011, 330 ss.

²⁷ C. BARBATI, *Commento all'art. 159 del d. lg. 112/1998*, in *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 976.

Il mancato intervento del Legislatore statale impedisce alle Regioni e agli Enti locali di intervenire nella materia, soprattutto nel settore dello spettacolo dal vivo, con interventi sia diretti che indiretti²⁸.

In base al d.lgs. n. 112/1998, alcune Regioni decidono di rivedere oltre agli Statuti, anche la precedente legislazione, secondo una prospettiva ispirata a principi fondamentali come il valore sociale ed economico dell'attività, la sua funzionalizzazione allo sviluppo culturale della persona ed alla crescita sociale, civile ed economica della collettività, il ricorso a modalità di sostegno economico differenziate e contributi finanziari e incentivazioni sul piano economico e fiscale.

Il d.lgs. n. 368/1998 istituisce il Ministero per i beni e le attività culturali, le cui competenze sono ridefinite dal d.lgs. n. 300/1999, relativo l'organizzazione ministeriale del Governo, e che vede tra i suoi compiti quello di promozione dello spettacolo.

Il nuovo Ministero detiene un assetto organizzativo e funzionale che non tiene, purtroppo, conto delle interdipendenze tra assetti dell'Amministrazione centrale ed istanze del decentramento, al di fuori, pertanto, di ogni collegamento con l'attribuzione di funzioni e compiti a Regioni ed Enti locali.

10. La storia degli enti lirici

L'ente lirico è un soggetto giuridico, con una propria organizzazione e autonomia, di particolare rilievo nella storia dell'attività dello spettacolo fino ai giorni nostri.

La legge sugli enti lirici del 1936, che porta alla loro pubblicizzazione, vede la volontà di collegare gli enti lirici al governo degli Enti locali, a cui spetta la nomina di tre membri su cinque del consiglio di amministrazione. Gli altri due membri sono nominati dai lavoratori dello spettacolo e dai musicisti. Rimane, comunque, in capo al Ministro del Governo la nomina del Sovrintendente e l'approvazione dei programmi di attività²⁹.

La legge n. 1570/1936 impone il modello organizzativo, ma l'attribuzione della personalità giuridica pubblica alla Scala risale al 1921, per il S. Carlo di Napoli al 1927. Così anche per l'E.T.I. del 1942, l'Inda del 1937, e i teatri lirici.

Nel periodo repubblicano, il Legislatore non si allontana dalla normativa ereditata dal periodo fascista, mantenendosi così fedele al modello dell'ente pubblico di settore e proseguendo comunque, anche nell'attività di sostegno indiretto, in relazione alla quale permane anche il predominio del livello statale. Quanto al sostegno diretto, gli enti creati nel periodo fascista, tra cui, l'ETI, l'Inda, l'Accademia d'arte drammatica, continuano ad operare sia pure sotto il controllo del Ministero per lo sport e spettacolo e ne vengano creati di nuovi, come per esempio l'Ente Cinema.

Questa normativa è oggetto di una riforma, anche se non così stravolgente. Infatti, con la legge n. 800/1967 viene varato il primo ed unico intervento di riforma settoriale dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Con questo atto normativo si disciplina un

²⁸ Anche il settore del cinema è stato interessato da interventi regionali, sia diretti, attraverso la produzione da parte di strutture pubbliche di beni e servizi, sia indiretti, attraverso interventi di carattere finanziario.

²⁹ Sul punto, A. GIANNINI, *Il diritto dello spettacolo*, Roma, 1959, 268, e, diffusamente, R. Jusò, *Lineamenti di diritto pubblico dello spettacolo*, Roma, 1967.

nuovo ordinamento degli enti autonomi lirici e delle attività musicali, vigente fino al 1998.

L'attività lirica e sinfonica viene riconosciuta come di rilevante interesse generale e si attribuisce personalità giuridica pubblica ad una serie di storici enti lirici individuati e a due istituzioni concertistiche, come l'Accademia di Santa Cecilia e Conservatorio Pierluigi da Palestrina da Cagliari.

L'organizzazione di questi Enti pubblici è strutturata con il presidente, il sovrintendente, il consiglio di amministrazione ed il collegio dei revisori.

Il Legislatore del 1967 decide di conservare un particolare rapporto tra questi enti e gli organi rappresentativi degli Enti locali già presente nella legge fascista del 1936.

Infatti, il presidente viene individuato nel Sindaco del Comune ove l'istituzione ha sede, e nel consiglio di amministrazione, l'organo più importante per le funzioni rivestite di direzione e di programmazione, siedono tre rappresentanti del Comune, uno della Provincia ed uno della Regione, oltre ad altri dieci soggetti tra cui il direttore artistico, ed il sovrintendente nominati con decreto ministeriale su proposta del Consiglio comunale.

Un primo segnale di discontinuità si ha solo negli anni '90 quando si procede, anche in questo settore, alla privatizzazione di alcuni enti, come l'Inda con il d.lgs. n. 20/1998 e la Biennale di Venezia con il d.lgs. n. 19/1998 o come avvenuto per gli enti lirici.

In particolare, si assiste alla trasformazione degli enti lirici in fondazioni. Nell'ambito di quel processo di privatizzazione che alla fine degli anni ottanta investe tutta la macchina amministrativa italiana, si procede alla trasformazione degli enti lirici in enti di diritto privato, dapprima facoltativa, con il d.lgs. n. 367/1996, e poi obbligatoria *ex lege* con il d.lgs. n. 134/1998³⁰. Tale trasformazione appare necessaria perché la veste giuridica privata deve garantire un più razionale svolgimento delle funzioni, in quanto non appare più necessario conservare la personalità giuridica di diritto pubblico³¹.

In merito all'organizzazione, gli organi previsti dalla nuova normativa sono i seguenti: presidente, ancora il Sindaco, consiglio di amministrazione composto di sette membri, di cui uno necessariamente nominato dal Governo ed uno dalla Regione, con possibilità per i soci fondatori privati di nominare propri membri se il loro apporto nei primi tre anni non è inferiore al 12 % delle risorse complessive; sovrintendente, nominato dal Cda; collegio dei revisori di nomina ministeriale.

Al patrimonio della Fondazione concorrono lo Stato, le Regioni, il Comune ed i soci privati, e la gestione finanziaria è sottoposta al controllo della Corte dei Conti.

La privatizzazione degli Enti pubblici nello spettacolo è solo formale, in quanto serve solo a liberare la loro attività da vincoli eccessivi in ordine al reperimento delle

³⁰ Nel 1996, quando gli enti lirici vengono trasformati in fondazioni di diritto privato, non tutti i soci danno un apporto al capitale patrimoniale. Ad oggi, il San Carlo chiude da sei anni in pareggio di bilancio, grazie anche all'enorme impegno della Regione e degli altri Enti del territorio. La Regione fornisce un contributo ordinario di cinque milioni, con il progetto "Napoli città lirica", e contribuisce con altri otto milioni all'anno. Il Comune contribuisce con un milione di euro. La Provincia finanzia per quasi due milioni e mezzo, e la Camera di commercio fornisce un milione e ottocentomila euro l'anno. In un territorio particolare come quello napoletano, questi contributi trovano giustificazione nel fatto che il San Carlo è considerato il luogo simbolo dell'identità culturale napoletana.

³¹ A. BRUNI e N. GUASCONI, *Sulla natura giuridica degli enti lirico-sinfonici. Nota a C. Cost. 21 aprile 2011, n. 153*, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato*, 2011, fasc. 4, 86 ss.

risorse economiche³² ed a privatizzare il personale, ma non si traduce in un mutamento delle loro finalità istituzionali, che restano di natura pubblicistica, come anche i finanziamenti, i poteri di nomina dei vertici e la vigilanza.

Nel caso della Biennale, addirittura, risultano esser ampliati i poteri di intromissione politica del Ministero per i Beni culturali.

La privatizzazione che interessa le strutture pubbliche dell'intervento diretto³³, si risolve in una mera privatizzazione formale che lascia intatta la sostanza pubblica di tali enti, con conseguente mancato raggiungimento di quelli che rimangono gli obiettivi principali della riforma, tra cui incoraggiare l'ingresso dei privati negli organi decisionali di tali strutture attraverso l'apporto dei loro capitali, in funzione di una più efficiente gestione e la riduzione dei contributi pubblici³⁴.

In tale contesto, risulta come un importante intervento il decreto legge n. 91/2013³⁵, convertito successivamente nella legge n. 112/2013³⁶, volto al risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche che versano in situazioni di difficoltà economico-patrimoniale³⁷.

11. L'autonomia legislativa regionale dopo il 2001

Il Legislatore costituzionale, pur non rinunciando ad individuare l'oggetto delle competenze legislative attraverso il metodo dell'enumerazione delle materie, ne ribalta, con rilievo, il criterio di elencazione delle competenze³⁸.

Il nuovo art. 117 Cost., introdotto con la novella del 2001, accoglie un criterio profondamente diverso rispetto a quello che informa il previgente Titolo V Cost., pur mantenendo, fra le diverse potestà legislative, quella concorrente.

La competenza concorrente, per quanto mutuata dal precedente sistema, non può dirsi interamente sovrapponibile a quella contemplata nel vecchio regime, in

³² Come lo svolgimento di attività commerciali o la partecipazione a società commerciali.

³³ Tra cui: enti lirici e sinfonici, istituzioni concertistiche, istituti per il dramma antico, la Biennale di Venezia, il centro sperimentale di cinematografia.

³⁴ Cfr., D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2012, 299. E in particolare si veda, in merito alle principali implicazioni della riforma in senso privatistico degli enti lirici, A.D. CONTE, *I contratti a termine nelle fondazioni liriche: tra normativa speciale e tentativi di sanatoria*, in *Rivista critica del lavoro privato e pubblico*, 2011, 2, 341 ss.; E. FINESSI, *L'economia delle fondazioni liriche*, Milano, 2010, 36; P. FORTE, *Fondazioni, privatizzazione, concorrenza nella lirica: un cammino ancora in corso*, in *Aedon*, 1, 2009; A. HINNA e M. MINUTI, *Progettazione e sviluppo di aziende e reti culturali*, Milano, 2009.

³⁵ Il decreto cultura fa seguito ad alcune prime misure adottate nella con il d.l. n. 69/2013, convertito nella legge n. 98/2013, e il d.l. n. 76/2013, convertito nella legge n. 99/2013.

³⁶ Legge 7 ottobre 2013, n. 112 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo.

³⁷ Esso fa seguito a quello disposto con l'art. 11, co. 17, d.l. n. 76/2013 che autorizza il MIBACT, per l'anno 2013, ad erogare tutte le somme residue a valere sul Fondo unico dello spettacolo, a favore delle fondazioni, allo scopo di fronteggiare lo stato di crisi del settore e di salvaguardare i lavoratori delle medesime. Per un'analisi critica della specifica e recente normativa sulle fondazioni lirico-sinfoniche, si legga G.P. BARBETTA, *Le fondazioni*, Bologna, 2013, 68-72.

³⁸ Così, A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, 117 ss.

considerazione sia del tenore testuale della disposizione che della sistematica dell'intera novella costituzionale del Titolo V Cost.

La legge statale perde, pertanto, la potestà generale di determinazione dei limiti della potestà legislativa regionale che incide, necessariamente, sulla stessa qualità della produzione legislativa regionale, in quanto innesta in essa i contenuti della decisione politica assunta dal Legislatore statale.

È stato, tuttavia, ampiamente rilevato, non solo in dottrina, ma nella stessa giurisprudenza costituzionale, che alcune, tra quelle spettanti alla competenza legislativa statale esclusiva, risultano materie solo in apparenza, rivelandosi, ad un più attento esame, competenze costruite in termini finalistici, che consentono al Legislatore centrale di graduare in modo flessibile il proprio rapporto con il Legislatore regionale³⁹.

Il perseguimento dello scopo, sotteso all'assegnazione della competenza, viene riconosciuto idoneo a giustificare l'ampiezza di contenuti che la legislazione statale può legittimamente assumere, arrivando, così, ad estendersi potenzialmente a regolare una pluralità di fattispecie costituzionalmente non predeterminate, con il duplice effetto di attraversare trasversalmente l'intero riparto competenziale e di condizionare, in qualità di limite interno, l'esercizio delle competenze regionali, sottoponendole di fatto a poteri conformativi suscettibili di alterarne il regime giuridico.

Gli effetti che ne possono derivare per il Legislatore regionale sono di tutta evidenza, considerato che la potenzialità teleologica riconosciuta ad alcune voci di competenza esclusiva statale è altrettanto riscontrabile in materie importanti di competenza concorrente, nonché in quelle che sono stati definite come dei valori.

È il caso della "ricerca scientifica" da considerare, ad avviso della Corte costituzionale, "non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati"⁴⁰ o dello "sviluppo della cultura", "finalità di interesse generale [...] il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione"⁴¹.

Le competenze finalistiche, che, mettendo lo Stato in condizione di intervenire anche in ambiti, in principio spettanti alle Regioni, gli consentono di invadere la competenza legislativa regionale. Infatti, nella giurisprudenza costituzionale si ravvisa una visione del principio di sussidiarietà quale fattore di *flessibilità e dinamicità*.

La Corte costituzionale, con la sent. n. 303/2003, sceglie di valorizzazione la sussidiarietà anche sul piano legislativo, declinata nel verso di una lettura essenzialmente procedimentale del principio⁴². La Corte afferma che il Legislatore

³⁹ Cfr., M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 370 ss.; M. RUOTOLO, *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: attuazione giurisprudenziale del titolo V e prospettive di (ulteriore) riforma*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Napoli 2008, 2054 ss.

⁴⁰ Corte cost. sent. n. 423/2004. Sul punto, si legga, A. ANZON DEMMIG, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni. Appendice di aggiornamento al volume I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2005, 76 ss.; G. SERGES, *Il ruolo della legge regionale*, oggi, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli 2007, 93 ss.

⁴¹ Corte cost. sentenza n. 307/2004.

⁴² Fra i tanti commenti alla nota sentenza, si legga L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, in *Le Regioni*, 2004, 2, 583.

possa predisporre complessi procedimenti decisionali, che abbiano come esito possibile l'attrazione al livello statale di funzioni regionali⁴³, ma ciò in base al principio di leale collaborazione⁴⁴.

Il principio costituzionale della sussidiarietà affida alla legge statale non già il compito di allocare direttamente la funzione, bensì quello di apprestare procedimenti allocativi, il cui esito non è predeterminabile *a priori* ma solo *ex post*, cioè a seguito del corretto espletamento della procedura, che dovrà essere caratterizzata in senso plurale e collaborativo⁴⁵. Nel procedimento, che il Legislatore statale predisponde, tutti i soggetti partecipanti devono argomentare *pro* ovvero *contra* l'attrazione statale della funzione regionale.

La Giudice delle leggi riconosce, nel ricorrere di circostanze emergenziali, il ruolo di ulteriore autonomo titolo competenziale statale, in base al presupposto che, pur nel rovesciamento dell'enumerazione, la specifica competenza dello Stato a disciplinare gli eventi di natura straordinaria continua a rinvenire un rinnovato fondamento nella previsione della "protezione civile" tra le materie di potestà legislativa concorrente⁴⁶.

12. L'autonomia legislativa delle Regioni speciali

La riforma del Titolo V, in attesa dell'adozione dei nuovi Statuti, estende alle Regioni a statuto speciale la nuova disciplina costituzionale laddove contempra forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

L'intento è quello di arginare la tensione tra l'esigenza di conservazione delle autonomie speciali e la connessa necessità di salvaguardarle dal rischio di cadere in una posizione sostanzialmente deteriore rispetto alle Regioni di diritto comune.

Il Legislatore costituzionale disciplina il mantenimento del regime delle autonomie speciali contestualmente all'introduzione, *ex art. 10*, legge cost. n. 3/2001, della clausola di salvaguardia, che prevede un adeguamento automatico, atto a far prevalere direttamente la fonte generale, il riformato Titolo V Cost., su quella speciale, lo Statuto, a condizione di presentare un contenuto più favorevole per la Regione⁴⁷.

In base al principio di specialità, devono ritenersi salvaguardate le attribuzioni regionali, qualora sia lo Statuto a riconoscere la competenza su un oggetto in ordine al

⁴³ Sulla circostanza che una legge regionale comprima illegittimamente gli spazi che la Costituzione garantisce all'autonoma potestà regolamentare dei Comuni, si legga le considerazioni svolte da A. BARDUSCO, *Il frazionamento obbligato delle reti dei trasporti milanese in vista dell'affidamento del servizio ad imprese private. Questioni di legittimità costituzionale della legge regionale*, in *Trasporti e trazione*, 2002, 3, 124.

⁴⁴ A partire da S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della giurisprudenza costituzionale dell'anno 2003 tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. reg.*, 2004, 2, 706.

⁴⁵ Cfr., S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, fasc. 2, 2004, 567; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, 6, 923.

⁴⁶ Corte cost. sent. n. 284/2006.

⁴⁷ Sul rapporto tra norme statutarie e norme del riformato Titolo V Cost., si legga, fra i tanti, F. BENELLI, *Art. 10 legge cost. n. 3 del 2001*, in S. BARTOLE - R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008, II ed., 1230.

quale la generalità delle altre Regioni non gode di alcun tipo di potestà normativa, essendo essa riservata allo Stato.

Quando una materia assegnata dallo Statuto speciale risulti sovrapponibile interamente o parzialmente ad una voce, che, in forza della novella, è attribuita alla competenza esclusiva statale, quest'ultima è destinata a cedere a favore della corrispondente potestà normativa regionale.

In questo senso, interviene la Corte costituzionale, con la sentenza n. 48/2003, in materia di ordinamento locale⁴⁸. Risultano significative anche alcune sentenze del 2009⁴⁹, in materia di tutela del paesaggio, materia ricondotta, per quanto non sempre esplicitamente, alla potestà normativa primaria delle Regioni speciali, in grado di incidere sulla competenza esclusiva dello Stato⁵⁰.

Pertanto, la Corte costituzionale conferma che la conservazione delle materie a favore della competenza legislativa regionale speciale in forza del rispettivo Statuto comporta l'applicazione del relativo regime giuridico e, di conseguenza, dei suoi limiti ad esso sottesi.

È, invece, la novella costituzionale a trovare applicazione, in forza della clausola di adeguamento, ogniqualvolta comporti o l'estensione orizzontale delle aree di competenza delle Regioni speciali su oggetti da esso originariamente non contemplati o lo scorrimento verso l'alto della potestà legislativa regionale speciale in relazione ad una materia già condivisa con le Regioni ordinarie.

Perciò, tale compressione possa risultare in definitiva equivalente, quando non addirittura maggiore, rispetto a quella derivante dalla mera applicazione dei limiti speciali alla potestà primaria. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale, in caso di coincidenza con un ambito ora spettante alla potestà residuale delle Regioni ordinarie, è orientata nel senso di ritenere applicabili, alla Regione speciale, i limiti statutariamente previsti per l'esercizio della competenza piena⁵¹.

La conseguenza è la sostanziale sovrapposizione tra i limiti apposti dallo Statuto alla competenza piena e quelli operanti, a seguito dell'esercizio della potestà statale trasversale, nell'analoga materia, di competenza residuale delle Regioni ordinarie.

13. La riforma del Titolo V Cost. e lo spettacolo

Nel periodo che va dal 1997 al 2001, all'interno del sistema istituzionale, diverse riforme, con le leggi c.d. Bassanini, producono, più o meno indirettamente, profondi cambiamenti.

Le riforme si sviluppano nella direzione di un accentuato decentramento amministrativo, che trasferiscono dal centro alla periferia quote vaste di competenze amministrative.

Nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione e dell'opera di semplificazione dell'attività amministrativa, si avvia una politica di decentramento, attraverso la legge n. 59/1997, contenente la delega al Governo per il conferimento alle

⁴⁸ Sul punto, si veda, criticamente, A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *Giur. it.*, 2003, 1530 ss.

⁴⁹ Corte cost. sentt. nn. 51/2006, 62/2008, 164/2009 e 226/2009.

⁵⁰ Sul punto, sia consentito rinviare a S. MABELLINI, *L'assetto delle competenze sul paesaggio alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2006, 3547 ss.

⁵¹ In senso critico, si legga P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003, 89 ss.

Regioni e agli Enti locali delle funzioni e dei compiti amministrativi, e il seguente decreto di attuazione, il d.lgs. n. 112/1998, della suddetta delega, che realizza il conferimento di funzioni e compiti agli Enti locali di alcune materie espressamente indicate e riunite in quattro settori: sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio⁵².

Il successivo passaggio alle diverse riforme amministrative, c.d. a Costituzione invariata, fa seguito la riforma del Titolo V Cost., che dell'intreccio delle competenze fra i vari livelli di governo, nella promozione della cultura, non fornisce alcuna risposta esplicita.

La riforma del 2001, ispirata ad un potenziamento del principio autonomistico regionale e locale, non determina una posizione centrale delle Regioni e delle Autonomie anche in materia di cultura, attribuendoli chiaramente le funzioni, in particolare quelle finanziarie, ancora saldamente detenute dallo Stato.

L'art. 117 Cost. non contiene alcun riferimento allo spettacolo, che non è elencato, né tra le materie riservate allo Stato, né tra quelle concorrenti tra Stato e Regioni.

Il criterio ispiratore della riforma, in una logica di regionalismo avanzato, prevede lo spostamento della competenza legislativa generale in capo alle Regioni, con una elencazione tassativa di quelle statali. Sulla base di una interpretazione letterale dell'art. 117 Cost. lo spettacolo va collocato nelle materie legislative esclusive della Regione secondo il criterio di residualità.

Tale ragionamento si fonda anche su un criterio storico-normativo, che da rilievo alla circostanza che, nella precedente d.lgs. n. 112/98, la materia spettacolo risulta autonoma e distinta rispetto alla materia attività culturali di competenza concorrente.

Questa lettura della allocazione della materia dello spettacolo comporta la potestà legislativa e regolamentare esclusiva per le Regioni, per la definizione della disciplina e per il riparto delle funzioni amministrative tra le Regioni e gli Enti locali in applicazione dei principi dell'art. 118 Cost. E, di conseguenza, per quanto riguarda il vigente sistema amministrativo, con specifico riferimento alla disciplina del finanziamento attraverso il Fondo unico dello spettacolo, cambia drasticamente il meccanismo caratterizzato fin dalla sua istituzione per il ruolo centrale dello Stato, con la predeterminazione legislativa delle quote percentuali da destinarsi ai vari tipi di attività dello spettacolo⁵³, sia la gestione, attraverso regolamenti, delle risorse, nelle forme della fissazione dei criteri di ripartizione all'interno delle quote fissate, sia la concreta assegnazione dei finanziamenti. Ciò in quanto in base all'art. 117, co. 6, Cost. spetta alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie di competenza concorrente o residuale.

La collocazione costituzionale della materia dello spettacolo, ai fini del riparto di competenza Stato e Regioni, dipende dunque dall'equilibrio tra il principio autonomistico regionale e locale e l'esigenza di garantire ai produttori del settore le aspettative circa la continuità e la stabilità delle risorse finanziarie loro destinate.

⁵² Fra i tanti, si veda, per un approfondimenti, F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato. Aggiornamento al 31 ottobre 1998*, Torino, 1998.

⁵³ In base a criteri di preferenza che vanno dalla musica, alle attività cinematografiche fino allo spettacolo viaggiante.

Con il d.l. 24/2003, convertito in legge n. 82/2003, lo Stato, partendo dalla necessità di decidere in ordine alla ripartizione del FUS⁵⁴, muove le sue pedine e attribuisce ad un decreto della Ministro della cultura, sia pure non avente valore regolamentare, il compito di disciplinare criteri e modalità di erogazione dei contributi allo spettacolo e le aliquote di ripartizione del FUS. Con il medesimo decreto viene abrogato il d.m. n. 470/1999, il regolamento per l'assegnazione dei contributi in favore delle attività teatrali di prosa, che viene sostituito dal d.m. 27 febbraio 2003, che lo riprende in gran parte.

La Corte costituzionale chiarisce, con le sentenze nn. 255 e 256 del 2004, originate, rispettivamente, da una questione di legittimità, relativa all'art. 1, d.l. n. 24/2003, convertito nella legge n. 83/2003, nella parte in cui nel disciplinare i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo ne affida la determinazione a decreti del Ministero non aventi natura regolamentare⁵⁵, e da un conflitto di attribuzione riferito allo stesso impianto normativo, avverso il d.m. n. 47/2002 e il n. 241/2001 del Ministro per i beni e le attività culturali⁵⁶.

Le questioni sono entrambe relative alla compatibilità con l'art. 119 Cost. della disciplina del finanziamento statale dello spettacolo attraverso il FUS, perché in contrasto con la riforma costituzionale del 2001, attribuendo agli organi ministeriali, sia pure ricorrendo alla formula dei decreti non aventi natura regolamentare, la competenza a provvedere alla spesa nel settore in esame attraverso il FUS. Tale questione interseca quella della collocazione costituzionale dello spettacolo e del relativo riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Con la sentenza n. 255/2004, avente per oggetto il d.l. n. 24/2003 e promosso dalla Regione Toscana, la Corte risolve la questione della collocazione della materia di spettacolo.

La Corte costituzionale afferma che: non vi sia una potestà esclusiva delle Regioni in materia, in quanto la materia concorrente valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione ed organizzazione di attività culturali ricomprende anche le azioni di sostegno agli spettacoli; comunque tale riparto accresce le responsabilità regionali dacché permette loro di incidere anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore, come gli enti lirici o i teatri stabili; la legislazione precedente, in particolare il d.l. n. 24/2003, non diviene incostituzionale sia per il principio di continuità sia per sua temporaneità sia perché risulta necessaria una normativa di riforma per le funzioni amministrative.

Pertanto, la Corte costituzionale, con la sentenza la n. 255/2004, esclude che l'attività di sostegno allo spettacolo possa ricondursi nell'alveo delle materie regionali residuali, rientrando la stessa nella materia concorrente di promozione ed organizzazione delle attività culturali.

⁵⁴ Il Fondo unico per lo spettacolo istituito con la legge n. 163/1985, recante "Nuova disciplina degli interventi dello stato a favore dello spettacolo".

⁵⁵ Con tale decreto viene anche abrogato il d.m. 4/11/1999, n. 470, relativo l'approvazione del regolamento per l'assegnazione dei contributi in favore delle attività di spettacolo.

⁵⁶ Concernenti, rispettivamente, il "Regolamento recante criteri e modalità di erogazione in favore delle attività musicali: in corrispondenza degli stanziamenti del fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163" e il "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".

Con la sentenza n. 256/2004, la Corte costituzionale ritorna sul punto, riaffermando che la materia dello spettacolo, con la riforma del 2001, diviene oggetto di una potestà legislativa concorrente.

In seguito, la sentenza n. 160/2005 contiene un riferimento, sia pure implicito, alla natura concorrente della materia ed agli effetti che ne discendono in ordine alla ripartizione delle competenze e al ruolo delle regioni. Dal rilievo che la costruzione della sede principale di un istituto di cultura è strumentale alla organizzazione di attività culturali, di competenza concorrente, la Corte costituzionale fa discendere l'illegittimità della disposizione impugnata che prevede finanziamenti a destinazione vincolata in contrasto con l'attuale sistema di autonomia finanziaria delle Regioni delineato dall'art. 119 Cost., attribuendo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinarne l'attuazione.

Il punto essenziale è che l'attribuzione allo Stato di funzioni amministrative nella materia della promozione ed organizzazione delle attività culturali è in contrasto con l'art. 117 e 118 Cost.

Ulteriori precisazioni sulla questione sono venuti dalla sent. n. 285/2005 in materia di attività cinematografiche. Infatti, la Corte si rivela ancora più statalista in quanto, pur ravvisando che in linea di principio il d.lgs. n. 28/2004, norma di riordino, non sia conforme a Costituzione, perché contenente norme di dettaglio, tuttavia viene salvato in ragione del principio di sussidiarietà, a contrario, ritenendo il livello regionale sia inadeguato per un effettivo sostegno all'attività cinematografica. Inoltre, i giudici costituzionali dichiarano l'incostituzionalità dell'art. 22, co. 5, d.lgs. n. 28/2004, per l'obbligo di autorizzazione ministeriale per le sale sopra i 1800 posti, ed altre che prevedono compiti di programmazione dello Stato senza il parere della Conferenza unificata Stato Regioni.

La lettura fornita dalla Corte è quella della riconducibilità dello spettacolo entro i confini della materia delle attività culturali, enumerata tra quelle di competenza concorrente, postulando così per la legislazione regionale il vincolo all'osservanza dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, con la conseguenza che, in attesa della loro ricognizione, le Regioni possono legiferare nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore⁵⁷.

L'interpretazione del significato delle definizioni utilizzate nella Costituzione mira ad evitare la disarticolazione di quegli ambiti di disciplina nei quali la ripartizione in sotto settori risulti arbitraria e foriera di conflitti di competenza. La materia attività culturali va intesa in senso ampio, essendo la stessa limitata, all'esterno solo da altri titoli di competenza statale, come le "norme generali sull'istruzione", ex art. 117, co. 2, lett. l), o la "tutela dei beni culturali" (art. 117, co. 2, lett. s), sicché alla stessa si iscrivono tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, e, quindi, anche le attività di sostegno allo spettacolo.

La circostanza che nel d.lgs. n. 112/98 allo spettacolo sia riservata una differente disciplina rispetto ai beni e alle attività culturali è, di per sé, suscettibile di incidere sulla ripartizione costituzionale delle competenze e, dunque, sui confini delle attività

⁵⁷ Cfr., L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 353. E, sul rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore, si veda Corte cost. sentenza n. 282/2002, annotata da A. D'ATENA, *La consulta parla....e la riforma del tit. V entra in vigore*, in *Giur. cost.* 2002, 2027.

culturali. L'art. 156, d.lgs. n. 112/98, si limita ad una semplice elencazione dei compiti di rilievo nazionale esclusi dal conferimento a favore delle Autonomie.

Il nuovo sistema di rapporti tra i diversi livelli di governo, nell'ambito dello spettacolo, anche se non ancora ben funzionante, comporta determinate conseguenze. La competenza statale è limitata alla posizione dei soli principi fondamentali, con l'esclusione della potestà di adottare atti normativi secondari e dunque, quegli atti regolamentari a cui è affidata la disciplina della ripartizione del FUS.

Per le Regioni, sia assiste ad un riconoscimento non di una competenza esclusiva, ma della possibilità di disciplinare la materia all'interno di una cornice organica assicurata da una legislazione statale di principio.

La collocazione dello spettacolo nella sfera delle competenze concorrenti non penalizza le Regioni, considerato i contenuti della materia e, dunque, la varietà dei profili che le stesse possono disciplinare e la vasta gamma degli strumenti all'uopo attivabili.

L'individuazione della materia legislativa dello spettacolo, nell'ambito dell'ambito più ampio della cultura, incide non solo su importanti e differenti settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore, come gli enti lirici e i teatri, con un forte impatto anche sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura.

14. Lo stato dell'arte per lo spettacolo

Al momento attuale, pur essendo la materia di potestà concorrente, è lo Stato, in particolare il Ministro per i beni e le attività culturali, a gestire, sia con leggi che con provvedimenti amministrativi di valore non regolamentare, l'intero settore dello spettacolo dal vivo, per i quali manca una normativa omogenea, e del cinema con i provvedimenti di incentivazione, in base al d.lgs. 28/2004.

Esiste un Comitato per i problemi dello spettacolo, composto dai rappresentanti delle diverse categorie ed articolato in cinque sezioni, a proporre al Ministro il piano annuale di riparto nonché il programma triennale nel quale sono determinate le diverse forme di incentivazione.

In attesa di una legge organica di riforma del settore, che tenga conto dei principi ex art. 117 e 118 Cost. e stabilisca i criteri e le modalità di erogazione dei contributi, il Ministro per i beni e le attività culturali adotta il d.m. 9/11/2007, per le attività musicali, ed il d.m. 12/11/2007, per le attività teatrali. I soggetti interessati si devono conformare, anche nella struttura aziendale, alle prescrizioni contenute in questi decreti per avere i requisiti e poter partecipare alla spartizione dei finanziamenti.

Pertanto, in relazione alla politica di sostegno indiretto, è ancora lo Stato, sia pure sentito il parere della Conferenza unificata Stato Regioni, a decidere come deve essere ripartito il FUS tra i diversi settori. Ed ancora è lo Stato a fissare le modalità per ottenere i contributi ed a bandire per l'erogazione dei medesimi.

La normativa vigente sugli enti lirici è ancora di derivazione statale, come statali, o a prevalente partecipazione statale, sono alcuni dei principali enti che attuano il sostegno diretto, tra cui ETI, l'INDA e Cinecittà *holding*.

Cosa resta pertanto alle Regioni? In attesa dell'auspicata approvazione di leggi statali di riforma che operino il trasferimento delle competenze in tutti i settori che

compongono lo spettacolo dal vivo, tra cui teatro, enti musicali, danza, circo, spettacoli viaggianti, sia in campo normativo che amministrativo di quale spazio di manovra dispongono le Regioni?

Se pure non partecipano, in alcun modo, alla distribuzione dei finanziamenti nazionale, con il FUS, non è escluso che le Regioni possano svolgere determinate attività di promozione dello spettacolo. Infatti, le Regioni, nell'ambito della propria autonomia, possono svolgere attività di sostegno indiretto anche tramite un fondo regionale per le attività di spettacolo, in cui però ci siano solo fondi regionali; possono destinare risorse proprie per la realizzazione o il restauro di sedi; e possono attuare convenzioni e possono istituire osservatori e commissioni.

Pur essendo in grado di dare seguito a specifiche attività di promozione dello spettacolo, districandosi fra i vari limiti, il più grande ostacolo, che rimane per le Regioni, è costituito dalla scarsità delle risorse disponibili nei propri bilanci.

15. De iure condendo.

È di grande attualità il tema del riparto delle competenze legislative tra ambito statale e regionale in materia di attività culturali e di spettacolo, a seguito del mutato quadro di riferimento costituzionale, così come determinato dalla riforma del Titolo V Cost., che, dopo aver profondamente innovato i rapporti tra le fonti delle autonomie locali e la legislazione statale, affida la promozione e l'organizzazione delle attività culturali alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost.

La mancanza di una legge quadro in materia ingenera ulteriore confusione nella gestione dei fondi destinati alle attività culturali. Non a caso il Governo, nell'approvare il d.d.l. costituzionale di ulteriore modifica del Titolo V Cost.⁵⁸, sopprime l'ibrida figura della legislazione concorrente in materia, assegnando allo Stato la competenza a promuovere e organizzare le attività culturali di "interesse nazionale" e alle Regioni la competenza per la gestione delle attività culturali di "interesse" regionale.

Naturalmente il problema si sposta al momento in cui sarà necessario individuare un criterio appagante per la determinazione dei due tipi di "interesse", reso ancor più complicato dalla naturale vocazione universale della cultura da promuovere.

La materia e le funzioni *culturali*, in base al futuro art. 117 Cost. vengono spostate nella competenza esclusiva dello Stato con la specificazione delle norme generali dei beni e delle attività culturali, lasciando ancora margini normativi e amministrativi alle Regioni.

Oltre che a livello costituzionale, per quanto concerne la distribuzione delle potestà legislative, l'ordinamento della cultura, per quanto concerne l'esercizio delle funzioni amministrative locali, subisce già una significativa, ma se indiretta, riforma con la legge n. 56/2004, meglio nota come riforma "Delrio"⁵⁹.

⁵⁸ Il d.d.l. "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del cnel e la revisione del titolo v della parte seconda della costituzione", testo approvato dal Governo il 31 marzo 2014.

⁵⁹ M. AGNOLI, *La Provincia*, in *L'Amministrazione italiana*, 2013, numero annuale, 21, il quale afferma, correttamente, che la riforma c.d. "Delrio" procede nel senso di sostenere la riforma costituzionale del Titolo V Cost., con la previsione del Senato delle Autonomie.

La legge n. 56/2004 si propone, secondo quanto affermato nella relazione d'indirizzo, il conseguimento di tre obiettivi: l'istituzione della Città metropolitana⁶⁰; la predisposizione di una nuova disciplina delle Province quali enti di area vasta, al fine di consentire l'immediata revisione delle norme legislative che attualmente disciplinano questi enti; l'introdurre una nuova disciplina delle unioni dei comuni e la rivisitazione dell'istituto della fusione dei comuni.

L'intento è quello di imboccare, finalmente, la strada maestra dell'ammodernamento del pluralismo amministrativo delle Autonomie, primo passo per un miglioramento del sistema amministrativo nel suo complesso, partendo dalle funzioni e non dagli enti, distinguendo quelle di prossimità da quelle di area vasta⁶¹, in una prospettiva di reale semplificazione del sistema, evitando scorciatoie che complicano, burocratizzano e destabilizzano un'Amministrazione locale già da tempo alle prese con una legislazione scompaginante e demotivante.

Il tutto sulla base di un'interpretazione costituzionale il più possibile in sintonia con il principio autonomistico, che implica un costante "*adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*", come recita l'art. 5 Cost.

Si tratta, quindi, di dar vita finalmente in modo organico ad una Amministrazione locale a due livelli di autonomia e responsabilità, ponendo mano al tempo stesso agli indispensabili interventi di riorganizzazione⁶², specie nelle realtà differenziate, come sono quelle metropolitane⁶³ o quelle dei piccoli comuni⁶⁴.

In ogni caso appare indispensabile – a voler essere coerenti con il principio autonomistico – mantenere e valorizzare distinte sedi di democrazia locale, in grado di governare con scelte autonome gli interessi delle comunità rappresentate, a cui debbono rispondere, assicurando anche ambiti reali di autorganizzazione, di responsabilità finanziaria e di autocontrollo.

⁶⁰ Mi permetto di rinviare a B. DI GIACOMO RUSSO, *Città metropolitana tra diritto ed economia*, in *L'Amministrazione italiana*, 2014, 173-174, per cui l'auspicio è che le Città metropolitane assumano il ruolo di promotrici di un'economia reale di sviluppo locale nel quadro di politiche pubbliche di ampio respiro e di coordinamento nazionale, anche in virtù dell'auspicato Senato delle Autonomie.

⁶¹ La relativa distinzione necessità dell'individuazione delle risorse finanziarie in base a criteri oggettivi, ex art. 119, co. 4, Cost., così come ben approfondito da L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Venezia, 2013, 139-153.

⁶² Si tratta del fenomeno dei "Grandi Comuni Holding" e delle "Regioni Holding". Nel decennio scorso dominato dall'ideologia del mercato, molti grandi Comuni e le Regioni si sono sdoppiati o esternalizzati, creando parallele e sconfinati galassie societarie. Sul punto si legga diffusamente, fra le tante ricerche, P. CAPOROSSO - G. GITTI, *Il federalismo che già c'è. Come vengono spesi i soldi dei cittadini nei Comuni italiani*, Bologna, 2011.

⁶³ Gli Enti richiedono, in tal senso, organi di governo metropolitano effettivamente rappresentativi e in grado di riequilibrare il ruolo del Comune capoluogo. In tal senso, la modalità elettiva di secondo livello, poiché i Sindaci e i Consiglieri dei Comuni delle Città metropolitane eleggono il Sindaco e il Consiglio metropolitano determina il bisogno di istituti di partecipazione che contribuiscano a creare la "*neopopolazione metropolitana*", in M. ALLULLI e W. TORTORELLA, *Città Metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, 2014, 92 ss.

⁶⁴ Nell'ambito del riordino dei livelli di governo *substatali*, l'orizzonte per i piccoli Comuni non può che essere quello di una necessaria gestione associata, prevedendo forme stabili di intercomunalità, basate su unioni di comuni che concorrano anche a rendere effettiva l'autonomia degli stessi microcomuni. Sul punto si legga G. DE LUCA - A. TARZIA, *L'associazionismo locale tra adempimenti normativi e criticità operative*, in *L'Amministrazione italiana*, 2013, numero annuale, 23 ss.

Tutte condizioni essenziali affinché le autonomie possano essere considerate *partner* del sistema repubblicano, e non soggetti da controllare, nonché contesti utili in cui realizzare anche prospettive concrete di partecipazione e di cittadinanza attiva⁶⁵.

Un disegno, in sostanza, da cui ripartire – superando le ambiguità che finora hanno frenato in vario modo l'effettività di autonomie comunali responsabili – in modo da rifondare le istituzioni democratiche e l'Amministrazione pubblica, partendo da quelle più prossime ai cittadini, con una conseguente riqualificazione della classe dirigente locale e prospettive nuove di cittadinanza e di servizio civile utili per l'intero sistema paese. Una prospettiva che richiede nel contempo scelte chiare sul ruolo essenzialmente legislativo e programmatico delle Regioni, con una drastica riduzione di compiti operativi e di burocrazie regionali ed enti strumentali, eventualmente riallocati e riorganizzati a livello locale, o di area vasta⁶⁶.

Una prospettiva certo assai impegnativa che esige uno sforzo culturale per sintonizzarsi sui contenuti e sulle condizioni di effettività del principio autonomistico. Una prospettiva che richiede comunque il più possibile condivisione, nella consapevolezza che le istituzioni locali possono essere decisive per la Repubblica.

In tal senso, ha un preciso significato anche la previsione di superamento del bicameralismo paritario con la creazione di un Senato delle autonomie, così come, per altro verso, la garanzia di accesso degli Enti locali alla Corte costituzionale⁶⁷.

Sottolineando, per concludere, che sarebbe opportuno che chi condivide questa prospettiva trovi efficaci forme di raccordo culturale e operativo, in modo da contrastare il più possibile il centralismo, statale o neo regionale, sempre in agguato.

⁶⁵ Come per il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* del Comune di Bologna, che si propone come un regolamento rivoluzionario in termini di sussidiarietà orizzontale nel senso della *coAmministrazione*.

⁶⁶ Sul punto, si legga il recente contributo di A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in www.federalismi.it, 25/6/2014.

⁶⁷ La convinzione è che la Repubblica delle Autonomie necessiti di un pieno riconoscimento della garanzia di tutela dell'Autonomia locale avanti la Corte costituzionale, aspetto che ancora oggi difetta per gli Enti locali italiani, a differenza di quanto avviene in altri Paesi europei, fra cui la Spagna. La Carta europea dell'autonomia locale sancisce che gli Enti locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale per garantire il rispetto dei principi di autonomia locale. Pertanto, le nuove sfide per le Autonomie locali italiane, dal riordino delle Province alla nascita delle Città metropolitane, appaiono costituire una ragione di spinta ulteriore per conseguire tale garanzia giurisdizionale, in F. RATTO TRABUCCO, *L'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale a tutela dell'autonomia. I casi italiano e spagnolo a confronto*, Roma, 2012. Mi sia concesso anche il rinvio a B. DI GIACOMO RUSSO, *La dimensione costituzionale del potere locale*, in *L'Amministrazione italiana*, 2010, 12, 1627 ss.