



LO SPETTACOLO  
DAL VIVO  
PER UNA CULTURA  
DELL'INNOVAZIONE



Marina Caporale, Daniele Donati,  
Mimma Gallina, Fabrizio Panozzo (a cura di)

# LE POLITICHE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO TRA STATO E REGIONI

FRANCOANGELI

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





**LO SPETTACOLO  
DAL VIVO**  
PER UNA CULTURA  
DELL'INNOVAZIONE

Le trasformazioni della società, della tecnologia e della comunicazione hanno un impatto decisivo sullo spettacolo dal vivo e sulle sue funzioni, oltre che sulle modalità creative, organizzative e produttive. L'intreccio di arti, media e culture, l'evoluzione del rapporto tra cultura, politica e cittadini, la trasformazione degli spazi urbani e dei luoghi della creatività, la nascita di nuovi pubblici, stanno cambiando lo scenario, facendo emergere fenomeni inediti. Da sempre il teatro e lo spettacolo, soprattutto nelle loro espressioni più innovative, offrono una chiave di lettura e uno strumento per confrontarci con i cambiamenti delle nostre identità personali e collettive.

Volumi agili e aggiornati, aperti allo scenario internazionale, ricchi di dati ma anche di idee e suggerimenti pratici, individuano e analizzano le tendenze innovative del mondo dello spettacolo. Senza dimenticare che il teatro e la cultura sono la memoria del futuro.

Direzione di collana: Mimma Gallina (Associazione Culturale Ateatro),  
Oliviero Ponte di Pino (Associazione Culturale Ateatro).

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Marina Caporale, Daniele Donati,  
Mimma Gallina, Fabrizio Panozzo (a cura di)

# LE POLITICHE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO TRA STATO E REGIONI



F R A N C O A N G E L I

Con il sostegno di



Con il contributo di



Progetto grafico della copertina: Elena Pellegrini

1a edizione Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

**Prefazione**, di *Mimma Gallina* e *Oliviero Ponte di Pino* pag. 9

**Parte I**  
**Stato e Regioni:**  
**inquadramento giuridico, tendenze e nuovi scenari**  
a cura di *Daniele Donati*

1. **Stato e Regioni nella promozione dello spettacolo dal vivo**,  
di *Daniele Donati* » 17
2. **Lo spettacolo tra Regioni ed enti di area vasta**, di *Marina Caporale* » 24
3. **Le politiche culturali tra prescrizione normativa e pratiche amministrative**, di *Fabrizio Panozzo* » 30
4. **Politiche culturali, aiuti di Stato e normativa europea**, di *Giuseppe Albenzio* » 38
5. **La pubblica amministrazione oltre i silos. Nuovi strumenti per gestire la complessità**, di *Donatella Ferrante* » 47
6. **Riequilibri(sm)o territoriale**, di *Settimio Pisano* » 57
7. **A proposito del Codice dello Spettacolo. Riflessioni (generali) attorno alla legge 175/2017, alla Delega al Governo in materia di spettacolo e ai decreti attuativi**, di *Lucio Argano* » 62



**Parte II**  
**Normative regionali per il teatro a confronto**  
a cura di *Mimma Gallina*  
con la collaborazione di *Ilaria Foroni* e *Federico Minghetti*

<b>8. La ricerca: l'analisi e la schedatura delle leggi regionali per il teatro</b>	pag. 73
<b>9. Politiche regionali: l'analisi delle leggi e il dossier online</b>	» 79
9.1. <b>Valle d'Aosta   Legge regionale 19 dicembre 1997</b> , a cura di <i>Mimma Gallina</i>	» 80
9.2. <b>Emilia-Romagna   Legge regionale 5 luglio 1999</b> , a cura di <i>Mimma Gallina</i>	» 81
9.3. <b>Molise   Legge regionale 12 gennaio 2000</b> , a cura di <i>Mimma Gallina</i>	» 82
9.4. <b>Umbria   Legge regionale 6 agosto 2004</b> , a cura di <i>Luca Mazzone</i>	» 83
9.5. <b>Puglia   Legge regionale 29 aprile 2004</b> , a cura di <i>Francesca D'Ippolito</i> e <i>Stefania Marrone</i>	» 84
9.6. <b>Liguria   Legge regionale 31 ottobre 2006</b> , a cura di <i>Andrea Cerri</i>	» 85
9.7. <b>Sardegna   Legge regionale 6 dicembre 2006</b> , a cura di <i>Luca Mazzone</i>	» 86
9.8. <b>Campania   Legge regionale 15 giugno 2007</b> , a cura di <i>Costanza Boccardi</i> e <i>Luigi Marsano</i>	» 87
9.9. <b>Provincia autonoma di Trento   Legge provinciale 3 ottobre 2007</b> , a cura di <i>Ilaria Foroni</i>	» 88
9.10. <b>Sicilia   Legge regionale 5 dicembre 2007 e Legge regionale 7 maggio 2015</b> , a cura di <i>Luca Mazzone</i>	» 89
9.11. <b>Marche   Legge regionale 3 aprile 2009</b> , a cura di <i>Stefania Minciullo</i>	» 90
9.12. <b>Toscana   Legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21</b> , a cura di <i>Mimma Gallina</i>	» 91
9.13. <b>Friuli-Venezia Giulia   Legge regionale 11 agosto 2014</b> , a cura di <i>Ilaria Foroni</i>	» 92
9.14. <b>Basilicata   Legge regionale 12 dicembre 2014</b> , a cura di <i>Antonella Iallorenci</i>	» 93
9.15. <b>Abruzzo   Legge regionale 23 dicembre 2014 e Legge regionale del 2 agosto 2022</b> , a cura di <i>Luca Mazzone</i>	» 94
9.16. <b>Lazio   Legge regionale 29 dicembre 2014</b> , a cura di <i>Mimma Gallina</i>	» 95
9.17. <b>Provincia autonoma di Bolzano   Legge provinciale 27 luglio 2015</b> , a cura di <i>Ilaria Foroni</i>	» 96

9.18. Lombardia   Legge regionale 7 ottobre 2016, a cura di <i>Nicolas Ceruti e Mimma Gallina</i>	pag. 97
9.19. Calabria   Legge regionale 18 maggio 2017, a cura di <i>Settimio Pisano</i>	» 98
9.20. Piemonte   Legge regionale 1 agosto 2018, a cura di <i>Mimma Gallina</i>	» 99
9.21. Veneto   Legge regionale 16 maggio 2019, a cura di <i>Ilaria Foroni</i>	» 100
10. Norme e politiche a confronto, di <i>Mimma Gallina</i>	» 101
11. Stato e Regioni nella promozione dello spettacolo dal vivo: operatori, amministratori e parlamentari all'incontro di Bologna, di <i>Mimma Gallina</i> , con la collaborazione di <i>Federico Minghetti</i>	» 114

### Parte III

#### Le politiche culturali nei territori: interventi diretti e indiretti per lo spettacolo dal vivo a cura di *Fabrizio Panozzo*

12. Le competenze nelle pubbliche amministrazioni per il governo delle politiche culturali, di <i>Fabrizio Panozzo</i>	» 129
13. La trasversalità della cultura: opportunità e criticità, di ieri e di oggi, di <i>Michele Tamma</i>	» 137
14. Casi ed esperienze di politiche culturali indirette, di <i>Ilaria Foroni</i>	» 144
15. Le politiche indirette per il teatro: la visione delle associazioni di categoria e l'impatto delle politiche pubbliche e delle politiche amministrative sulla creazione artistica, di <i>Mimma Gallina e Luca Mazzone</i>	» 152

### Parte IV

#### Aree e città metropolitane: funzioni e politiche per lo spettacolo a cura di *Marina Caporale*

16. Città metropolitane, province e spettacolo dal vivo: attori senza palco, di <i>Marina Caporale</i>	» 163
--	-------

17. **Il “Bando periferie” per lo spettacolo dal vivo: un test per le politiche culturali delle Città metropolitane**, di *Oliviero Ponte di Pino* pag. 168
18. **Le politiche culturali per lo spettacolo dal vivo nell’ambito delle Città metropolitane: l’incontro di Napoli**, a cura di *Costanza Boccardi e Luca Mazzone* » 175

**Parte V**  
**Compendio statistico**  
a cura di *Giulio Stumpo*

19. **Tutti i numeri dello spettacolo regione per regione**, di *Giulio Stumpo* » 193
- Bibliografia** » 215
- Autori** » 219

# Prefazione

di *Mimma Gallina e Oliviero Ponte di Pino*

Per la nostra Costituzione, la cultura, e di conseguenza la libertà e la pluralità d'espressione, sono valori fondanti, che dovrebbero tradursi in politiche, leggi e norme volte a sostenere e diffondere la cultura, di cui lo spettacolo dal vivo è parte integrante.

Ma qual è in Italia l'effettivo impegno della politica e della pubblica amministrazione, ai suoi vari livelli, per il settore? O meglio, esiste in Italia, a livello nazionale e locale, una politica per lo spettacolo dal vivo? Su questi temi, l'Associazione Culturale Ateatro lavora da tempo, sia con una costante opera di aggiornamento sul sito [ateatro.it](http://ateatro.it) sia nell'ambito delle Buone Pratiche del Teatro, che fin dalla prima edizione hanno dato ampio spazio all'informazione e alla discussione sulle scelte delle forze politiche e dell'amministrazione, ai suoi vari livelli.

In questi vent'anni, Ateatro ha di fatto attivato un osservatorio permanente sulla politica e sull'economia dello spettacolo dal vivo, con il contributo di operatori, docenti universitari e studiosi, politici e amministratori.

A partire dalla primavera del 2021, Ateatro ha scelto di approfondire la ricerca su tre temi chiave: il rapporto Stato-Regioni e le normative delle Regioni, le forme indirette di finanziamento (ovvero i sostegni che non sono orientati a finalità culturali) e le funzioni delle città metropolitane. L'intero percorso è stato ideato e curato da un gruppo di lavoro coordinato da Mimma Gallina, di cui hanno fatto parte esponenti del mondo della ricerca, in particolare Marina Caporale (Alma Mater Studiorum-Università di Bologna e Università di Modena-Reggio Emilia), Daniele Donati (Università di Bologna), Fabrizio Panozzo e Ilaria Foroni (Università di Ca' Foscari e centro aiku, Venezia), Antonio Taormina (Consiglio Superiore dello Spettacolo); operatori da tutta Italia, in particolare Costanza Boccardi (Teatri Uniti, Napoli), Andrea Cerri (Coordinamento imprese teatrali Liguria), Nicolas Ceruti e Giulia Anghinoni (Etre-Esperienze Teatrali di Residenza), Luigi Marsano (I Teatrini, Napoli), Luca Mazzone (Teatro Libero di Palermo), Settimio Pi-

sano (Scena Verticale, Castrovillari); Patrizia Cuoco, Mimma Gallina, Oliviero Ponte di Pino e Giulio Stumpo del direttivo di Ateatro; e il gruppo under 28 di Ateatro (Selene Ambrogi, Martina Bruno e Federico Minghetti).

La ricerca ha portato a tre incontri pubblici molto partecipati nel 2022 a Bologna (il 7 febbraio), Venezia (il 2 maggio) e Napoli (il 28 novembre), ampiamente documentati sul sito [ateatro.it](http://ateatro.it).

Questo volume riprende e approfondisce le riflessioni e presenta i risultati di questo complesso percorso (compresi i report degli incontri sintetizzati da Ateatro a partire dalla videoregistrazione); vuole quindi offrire agli operatori una serie di strumenti conoscitivi, che riteniamo possano essere utili nella loro attività progettuale e nei rapporti con le istituzioni e contribuire alla discussione sulla politica culturale nel nostro Paese.

## **Il rapporto Stato-Regioni**

Riteniamo che il riparto di competenze legislative e amministrative fra Stato e Regioni in materia di spettacolo dal vivo, nelle sue diverse declinazioni, sia un tema fondamentale delle politiche di settore. Resta però un nodo irrisolto, particolarmente rilevante alla luce degli squilibri territoriali e nella prospettiva di una legge quadro (il Codice dello Spettacolo).

“Chi fa cosa” nella pubblica amministrazione non è una questione burocratica, ma un aspetto fondamentale del rapporto dei cittadini con lo Stato, una questione di diritti e di efficacia e funzionalità dei servizi. La questione delle competenze tocca da vicino sia gli spettatori, anche come cittadini, sia gli operatori, ed è un nodo antico.

Le Regioni hanno cominciato a occuparsi di spettacolo fin dalla loro nascita, nei primi anni Settanta, ciascuna in modo diverso. Nel 1977 e nel 1985 si sono discusse leggi di settore che però non hanno mai visto la luce. La riforma costituzionale del 2001 avrebbe dovuto fare chiarezza, con l’attribuzione della “promozione e organizzazione di attività culturali” alla competenza concorrente Stato-Regioni, ma la demarcazione si è rivelata quanto mai ambigua.

Chi ha vissuto queste tappe “sul campo”, una volta tramontata l’epoca pionieristica del “decentramento teatrale”, ha visto fasi di assestamento, consolidamento, qualche volta sviluppo dei sistemi territoriali dello spettacolo, fenomeni spontanei o accompagnati dall’azione regionale o locale. Comunque, a velocità molto diverse, con territori che viaggiano a scartamento ridotto – e non solo al Sud.

Su questi temi nel corso del tempo i confronti fra Stato e Regioni sono stati vivaci, spesso conflittuali, anche se ultimamente le Regioni sembrano meno interessate a confrontarsi con lo Stato sul terreno culturale: eppure le differenze di visione tra loro (così rilevanti nel settore) sono all’origine delle istanze di autonomia differenziata.

Il discusso Decreto Ministeriale triennale del 2014 (ripreso poi nel 2017 e nel 2021), che ha modificato i criteri per l’erogazione dei finanziamenti a valere sul FUS, è stato una riforma di fatto.

La l. 175/2017, il cosiddetto Codice dello Spettacolo dal Vivo, ha rilanciato la necessità di una legge organica, prevedendo una delega al Governo per la stesura dei decreti attuativi. Ma a causa della fine anticipata della legislatura nel 2018 il Governo non è riuscito (o non ha voluto) esercitare la delega. La pandemia Covid-19 ha acceso una forte attenzione per spettacolo dal vivo – fra i settori più penalizzati – mettendo al centro della discussione il lavoro culturale e artistico. È così arrivata una nuova delega, la legge 15 luglio 2022, n. 106, che ridefinisce alcuni principi della l. 175/2017 e prevede un termine di nove mesi per l'adozione dei decreti attuativi. La delega è stata approvata in Parlamento pochi giorni prima della caduta del governo Draghi, che ha determinato il ritorno alle urne.

Nella l. 175/2017 i riferimenti alle Regioni e agli enti locali sono per la verità minimi, ma i decreti che ne deriveranno dovrebbero offrire riferimenti precisi, a partire dai “principi fondamentali” richiamati nella l. 2022, da modulare e programmare in rapporto alle specifiche condizioni dei territori e potrebbero individuare strumenti di riequilibrio. Le leggi non sono tutto, ma le buone leggi a volte possono fare la differenza.

Questo travagliato percorso, con l'analisi dei presupposti e l'inquadramento giuridico, viene trattato nella **prima parte di questo libro**, curata da Daniele Donati con i contributi di Giuseppe Albenzio, Lucio Argano, Marina Caporale, Donatella Ferrante, Fabrizio Panozzo e Settimio Pisano. In particolare si riflette sui concetti di promozione, competenza concorrente, potestà legislativa e determinazione dei principi fondamentali, oltre che delle interpretazioni e delle applicazioni dalla riforma del 2001 a oggi, ma anche sul rapporto fra normative e pratiche amministrative, del tema degli aiuti da Stato nel quadro delle normative europee, delle opportunità offerte da strumenti come gli accordi di programma fra Stato e Regioni, delle possibili vie al riequilibrio territoriale, per concludere con una riflessione sul Codice dello Spettacolo

## **Le leggi regionali**

La **seconda parte del libro**, curata da Mimma Gallina con la collaborazione e i contributi di Ilaria Foroni e Federico Minghetti e con un contributo di Luca Mazzone, espone la ricerca sulle norme regionali che disciplinano il sostegno al teatro: in alcuni casi si tratta di leggi dedicate specificamente al teatro o allo spettacolo dal vivo, in altri più in generale alla promozione culturale o al complesso della materia artistica e culturale.

A ogni Regione è dedicata una scheda, ma l'analisi ha utilizzato una griglia che ha consentito di comparare la materia secondo campi omogenei, evidenziando molte affinità (nei principi generali e negli strumenti di programmazione), ma anche sostanziali differenze (in particolare rispetto agli strumenti di consultazione, ai processi di riconoscimento, alla distribuzione, alle politiche per gli spazi, al sostegno all'attività privata, alle relazioni con la disciplina del FUS), inattese sottovalutazioni (tra l'altro riguardo ai festival

o all'attività per ragazzi), e l'assenza pressoché totale di interventi concreti rivolti al sostegno della domanda. Si riprendono infine le riflessioni degli operatori e degli amministratori intervenuti nell'incontro su questi temi, alla Sala Borsa di Bologna il 7 febbraio 2022.

Riteniamo particolarmente utile l'analisi comparata delle diverse leggi regionali per lo spettacolo dal vivo. Nella sua ampiezza e completezza non poteva essere contenuta in questo volume, ma è disponibile e liberamente consultabile alla pagina <https://www.ateatro.it/webzine/2023/01/03/politiche-regionali/>.

### **Le politiche indirette per lo spettacolo da vivo**

Un secondo aspetto rilevante tocca la nozione stessa di “politiche culturali”, che cambiano la loro stessa natura se guardate dalla prospettiva del concreto funzionamento delle compagnie e in generale delle realtà teatrali. Queste si trovano infatti, e sempre più spesso, a operare in un quadro di priorità politiche e relativi finanziamenti che poco o nulla hanno a che vedere con le normative destinate al “settore culturale”. La sussistenza di molte organizzazioni teatrali non viene garantita dalla sola produzione di spettacoli e concerti ma si estende a un'ampia gamma di attività e ambiti di intervento: solo per fare qualche esempio, nel sociale (carceri, ospedali e in genere aree del disagio), nell'istruzione e nella formazione, nel turismo, nei musei... Oppure diventano protagonisti e partner in processi di riqualificazione territoriale, sia nelle aree interne e nei piccoli borghi sia nei quartieri delle metropoli. Tutto questo comporta in parallelo un diverso approccio alla sostenibilità dei progetti (e delle imprese culturali): promotori delle politiche che sostengono queste produzioni teatrali sono solo in minima parte i soggetti a ciò tradizionalmente deputati (Ministero e Assessorati alla Cultura), mentre assumono un ruolo di primario gli organi e le politiche della formazione, dell'innovazione, del turismo e dell'agricoltura o le fondazioni di origine bancaria che in molti contesti urbani sono diventate veri e propri soggetti di politiche culturali in supplenza, se non in concorrenza con quelle dei Comuni. Soprattutto attraverso lo strumento di bandi e concorsi, subordinano (o collegano) la progettualità culturale a finalità “esterne”. Per alcuni artisti e operatori culturali questo approccio è un utile allargamento d'orizzonte, per altri una ingerenza nell'autonomia dei processi creativi. Ma non c'è dubbio che questo progressivo allargamento a forme indirette di sostegno alla cultura abbia prodotto un cambiamento di prospettiva che ha profondi effetti sulla progettazione e sulla partecipazione culturale.

La **terza parte del libro** riprende e approfondisce questi temi, discussi a Venezia il 2 maggio 2022 nel secondo appuntamento pubblico del percorso, ovvero *Le politiche culturali nei territori, Interventi diretti e indiretti per lo spettacolo dal vivo*. L'analisi della situazione del Veneto è stata il punto di riferimento per una discussione su scala nazionale sulle politiche

culturali indirette per la cultura e in particolare per lo spettacolo dal vivo. Si sono analizzate le competenze delle pubbliche amministrazioni per il governo delle politiche culturali alla luce del fenomeno della trasversalità della cultura e, anche attraverso l'analisi di esempi concreti e la voce di artisti e operatori, si sono valutato le opportunità di sostegno all'attività teatrale nell'ambito del welfare, del turismo e in genere dello sviluppo territoriale. Particolarmente sentita la riflessione sull'impatto della logica del bando e del progetto sulla dinamica del lavoro teatrale. La sezione è curata da Fabrizio Panozzo, con contributi di Michele Tamma, Ilaria Foroni, Mimma Gallina e Luca Mazzone.

### **Le politiche per lo spettacolo nelle Città metropolitane**

Nel corso del travagliato destino delle Province, la ridefinizione degli enti territoriali (art. 114, dopo la riforma del 2001) e la “legge Delrio” (l. 56, 7 aprile 2014) hanno portato alla nascita di un nuovo “ente locale territoriale” di “area vasta”, la Città metropolitana. Sappiamo che nelle città si concentra una buona parte della produzione e del consumo di cultura e spettacoli, e che nel loro centro hanno sede quasi tutte le maggiori istituzioni culturali; al tempo stesso anche all'interno del tessuto urbano non mancano fenomeni di degrado e forti squilibri nell'offerta e nella domanda culturale tra il centro e le periferie. Tuttavia le competenze delle Città metropolitane in materia di cultura e spettacolo restano ancora poco definite, così come restano poco definiti i rapporti (e la divisione di competenze) tra il capoluogo e gli altri comuni della ex Provincia. Per ricostruire le politiche per lo spettacolo a livello nazionale, è dunque opportuno un approfondimento sia sul quadro giuridico e normativo sia sulle effettive progettualità culturali messe finora in atto da questo soggetti.

**La quarta parte del libro**, a cura di Marina Caporale con i contributi di Costanza Boccardi, Luca Mazzone e Oliviero Ponte di Pino, riprende questi temi, trattati nell'incontro di Napoli del 28 novembre 2022, dedicato a *Le politiche culturali per lo spettacolo dal vivo nell'ambito delle città metropolitane*. A partire dalla definizione del quadro giuridico-istituzionale entro cui operano le Città metropolitane, la riflessione riguarda i profili istituzionali di questa riforma “incompiuta” e le sue possibili evoluzioni, ma anche le trasformazioni sociali e urbanistiche, le esperienze amministrative, la realtà e le problematiche di teatri, compagnie, festival e le recenti esperienze legate ai bandi di finanziamento a valere sui fondi del PNRR e il particolare il “Bando Periferie” lanciato dal Ministero della Cultura nel febbraio 2022. Particolarmente rilevanti sono le testimonianze e le riflessioni degli amministratori che, assieme ai progetti e alle osservazioni degli operatori, consentono di inquadrare l'attività teatrale e culturale vivace e complessa delle città metropolitane di Bologna, Cagliari, Milano, Napoli, Roma e Torino.



## **In conclusione**

In conclusione, il **compendio statistico** curato da Gulio Stumpo fotografa la situazione dello spettacolo dal vivo in Italia, evidenziando le specificità delle Regioni italiane con riferimento alla domanda e all'offerta, alla situazione occupazionale e alla spesa privata e pubblica. Con un'avvertenza, in particolare rispetto a quest'ultimo campo: la frammentarietà delle rilevazioni e la difficoltà di reperire set di dati coerenti consente solo una limitata comparazione della spesa delle Regioni e degli enti locali, anche alla luce della rilevanza delle politiche culturali trasversali, ovvero degli interventi indiretti – spesso sostenuti da linee di finanziamento europee – che sono uno dei temi di questo libro.

Alla fine di questo percorso, emerge un quadro assai articolato e complesso. Al di là di luci e ombre (che certamente ci sono), oltre le buone e le cattive pratiche (che abbiamo cercato di intercettare), emerge un quadro di riferimento ancora in via di definizione. Questa incertezza ha evidenti ricadute problematiche, dove si intrecciano situazioni in cui “tutti fanno tutto” ad altre in cui “nessuno fa niente”, con tutta una gamma di soluzioni intermedie.

In questi anni la cultura, a cominciare dalle funzioni che le attribuiamo, sta vivendo un cambiamento profondo. Di conseguenza anche il quadro istituzionale e le politiche del settore devono cambiare, così come è evoluta la progettualità di molti artisti e operatori. In queste pagine abbiamo cercato di offrire, ad artisti e operatori, ma anche agli amministratori e in generale ai decisori, una serie di informazioni e di strumenti che speriamo possano essere utili sia a orientarsi nello scenario attuale sia a progettare la sua evoluzione.

**Parte I**  
**Stato e Regioni:**  
**inquadramento giuridico, tendenze e nuovi scenari**  
a cura di *Daniele Donati*



# 1. Stato e Regioni nella promozione dello spettacolo dal vivo

di *Daniele Donati*

Fin dal primo approccio delle istituzioni allo spettacolo dal vivo, che possiamo collocare nel periodo fascista, il nostro ordinamento ha rincorso una configurazione precisa del ruolo dell'amministrazione in materia, nell'incerta definizione delle finalità ultime di tale intervento.

Di quella prima impostazione resta immutata solo l'assunzione dello spettacolo tra i *merit goods*, ovvero tra quei beni a cui si attribuisce un valore particolare in relazione allo sviluppo della collettività e che vengono quindi soddisfatti dall'operatore pubblico a prescindere dalla domanda, con conseguenze facilmente riscontrabili anche oggi nelle logiche di finanziamento del sistema e nelle dinamiche di produzione, distribuzione e offerta al pubblico.

Nel nostro ordinamento, democratico, archiviato l'intento propagandistico del regime, si mostra comunque forte la volontà di arrivare a una diffusione degli spettacoli sull'intero territorio nazionale e, forse soprattutto, di favorire la creatività e promuovere l'accesso alla conoscenza degli individui attraverso il sostegno a un settore privato specialissimo, dai caratteri incerti e da sempre in rapida evoluzione.

## **Il dettato costituzionale**

Ai sensi dell'art. 9 Cost. (come confermato da Corte Cost. sentenza n. 307/2004) a questo compito sono tenuti tutti i livelli di governo, visto che è «la Repubblica a dover promuovere «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» e tutelare «il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Rileva così sulla materia, e in maniera evidente, l'esigenza fortissima di un pluralismo sia di istituzioni competenti sia di voci, che nega qualsiasi soluzione dirigistica dall'alto nelle politiche di settore (ancora Corte Cost. sentenza n. 307/2004). Ciò si traduce in precise indicazioni, ma anche in seri problemi nella definizione del ruolo rispettivo di Stato e Regioni (ed enti locali).

La Costituzione, nella sua prima redazione, non prevedeva alcuna competenza in materia di spettacolo a carico della potestà legislativa regionale. Né va molto meglio sotto il profilo amministrativo, in ragione del principio del parallelismo fra legislazione e amministrazione. Sotto quest'ultimo profilo, con il D.P.R. 616/1977, nel realizzare la prima ripartizione di funzioni dopo l'istituzione delle Regioni, si riconoscono a favore degli enti territoriali consistenti funzioni sugli enti culturali (biblioteche e musei in particolare, su cui i neonati enti territoriali hanno anche funzioni legislative concorrenti), ma nulla si dice della competenza regionale e locale sullo spettacolo, in attesa di leggi di settore specifiche, mai intervenute.

Mentre lo Stato nel 1985 istituisce il Fondo Unico dello Spettacolo (FUS), segno anche della volontà di non lasciare la materia del sostegno finanziario ad altri livelli di governo, le Regioni fin dai loro primi Statuti si intestano comunque la promozione dello spettacolo, cui provvedono con interventi diretti (inventandosi enti, agenzie, commissioni) e indiretti (anche consistenti, quasi a far pari con l'impegno dello Stato).

### **La riforma costituzionale del 2001**

La riforma costituzionale del 2001, nel modificare l'art. 117 comma 3, assegna finalmente la «promozione e organizzazione di attività culturali» alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Il che significa – a mente della Costituzione stessa – che alle Regioni spetta la potestà legislativa, restando riservata allo Stato «la determinazione dei principi fondamentali».

In ambito culturale però le cose muovono diversamente. Per i beni culturali, oltre all'incertezza del confine tra tutela (solo statale) e valorizzazione (a competenza concorrente, come lo spettacolo), si è ricorsi al criterio domiciliare, ovvero lasciando che fosse l'ente proprietario a curare la promozione del bene in questione (non senza risultati discussi dalla stessa Corte Costituzionale che quel criterio aveva posto).

Analogamente per lo spettacolo torna il criterio – già invocato negli anni dopo il 1977, e comunque vaghissimo – della dimensione dell'interesse culturale, geografico. E ciò partendo dall'impostazione delle riforme Bassanini e in particolare dell'art. 153 (oggi abrogato) del D.lgs 112/98, che specificava come lo Stato, le Regioni e gli enti locali dovessero provvedere, ciascuno nel proprio ambito, alla promozione delle attività culturali mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra i diversi livelli di governo. E precisando poi che le funzioni e i compiti di promozione comprendono in particolare le attività concernenti:

- a) gli interventi di sostegno alle attività culturali mediante ausili finanziari, la predisposizione di strutture o la loro gestione;
- b) l'organizzazione di iniziative dirette ad accrescere la conoscenza delle attività culturali ed a favorirne la migliore diffusione;

- c) l'equilibrato sviluppo delle attività culturali tra le diverse aree territoriali;
- d) l'organizzazione di iniziative dirette a favorire l'integrazione delle attività culturali con quelle relative alla istruzione scolastica e alla formazione professionale;
- e) lo sviluppo delle nuove espressioni culturali ed artistiche e di quelle meno note, anche in relazione all'impiego di tecnologie in evoluzione.

Diversamente l'art. 156 determina quali siano i compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo, che (omettendo le competenze in materia cinematografica) identifica in quattro ambiti:

- 1) politica generale e territoriale;
- 2) la definizione degli indirizzi generali per il sostegno delle attività teatrali, musicali e di danza, secondo principi idonei a valorizzare la qualità e la progettualità;
- 3) la programmazione e promozione, unitamente alle Regioni e agli enti locali, della presenza delle attività teatrali, musicali e di danza sul territorio, perseguendo obiettivi di equilibrio e omogeneità della diffusione della fruizione teatrale, musicale e di danza;
- 4) la promozione della presenza della produzione nazionale di teatro, di musica e di danza all'estero, anche mediante iniziative di scambi e di ospitalità reciproche con altre nazioni.

Insiste su questa elencazione una distinzione tra sostegno ai soggetti (che si traduce nel dare «garanzia del ruolo delle compagnie teatrali e di danza e delle istituzioni concertistico-orchestrali, favorendone, in collaborazione con le Regioni e con gli enti locali, la promozione e la circolazione sul territorio»; nella «definizione e il sostegno al ruolo delle istituzioni teatrali nazionali e degli enti lirici ed assimilati»; nella «definizione, previa intesa con la Conferenza Unificata, dei requisiti della formazione del personale artistico e tecnico dei teatri») e sostegno alle attività (declinato in «contributo alla produzione teatrale, musicale e di danza nazionale, con particolare riferimento alla produzione contemporanea»; «la preservazione e l'incentivazione della rappresentazione del repertorio classico del teatro greco-romano in coordinamento con la fondazione 'Istituto Nazionale per il Dramma Antico'»; la «promozione delle forme di ricerca e sperimentazione teatrale, musicale e di danza e di rinnovo dei linguaggi»). E, infine, nelle funzioni di diffusione e conservazione, quali «la promozione della formazione di una videoteca, al fine di conservare la memoria visiva delle attività teatrali, musicali e di danza» e «la definizione degli indirizzi per la presenza del teatro, della musica, della danza e del cinema nelle scuole e nelle università».

L'attività legislativa conseguente alla riforma sembra muovere su questa medesima direttiva, adattandosi alla constatazione del riparto «geografico» sul piano amministrativo. È dunque di qualche difficoltà oggi tracciare una

linea di demarcazione che consenta di identificare con buona certezza le rispettive competenze legislative dello Stato e delle Regioni, laddove il ricordato riparto tra principi e norme attuative sembra qui non trovare facile applicazione.

Su questo quadro incerto interviene la Corte Costituzionale, con le sentt. 255 e 256/2004, affermando innanzitutto che lo spettacolo, pur non essendo espressamente citato all'interno del nuovo art. 117 Cost., è da ricondursi alla "promozione ed organizzazione di attività culturali" non potendo considerarsi materia residuale, quindi interamente rimessa alla legislazione delle Regioni.

Smentendo il criterio storico-normativo, si afferma poi che non ha alcuna rilevanza quanto avvenuto prima della riforma. E che la collocazione dello spettacolo nella sfera delle competenze concorrenti rappresenta un accrescimento del ruolo regionale, «dato che incide non solo su importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore».

Qual è il risultato?

Lo Stato, oltre a mostrare ancora una presenza forte, rassicurante ma invadente, nel sostegno sempre più indiretto e legato a criteri oggettivati, ha esercitato la propria competenza su materie strettamente collegate, come la tutela della proprietà intellettuale, la disciplina del lavoro e la concorrenza.

Per parte regionale, si è continuato in forma diversificata (come si vedrà nelle pagine a seguire) con norme che di volta in volta hanno dato vita a organismi di promozione sul territorio, o a misure di sostegno, con frequenti correlazioni con altre materie come il turismo o il welfare.

Per parte loro, gli enti locali (i Comuni in particolare) hanno offerto e continuano a offrire azioni di incentivazione alla produzione e di diffusione dell'offerta con strumentazione spesso precaria e risorse limitate.

## **Il Codice dello Spettacolo**

Alcune rilevanti novità in materia sembravano poter venire dalla recente delega al Governo per l'approvazione del cosiddetto Codice dello Spettacolo, ovvero l'articolato normativo volto a disciplinare tra le altre cose e soprattutto la condizione del lavoro nel settore.

Questo approdo, già tentato con la l. 175 del 2017 – la cui delega fu già lasciata cadere invano – è stato ripreso nella l. 15 luglio 2022, n. 106 (*Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo*) che recava modificazioni rispetto al testo di 5 anni prima, ma che non pare destinato a miglior destino. Infatti, solo otto giorni dopo l'approvazione in via definitiva da parte della Camera il presidente del Consiglio ha rassegnato le sue dimissioni, segnando sostanzialmente la fine anche di questo tentativo, visto che il termine per l'attuazione dei decreti ivi previsti era di 60 giorni, trascorsi senza che alcunché si sia fatto.

In quel testo, le norme che ci riguardano più da vicino sono quelle relative al cosiddetto “Sistema degli Osservatori”, in ragione del fatto che nelle relative disposizioni (artt. 5-7) si prevede un coordinamento con gli osservatori (già esistenti o da istituire) a livello regionale e il parallelo avvio del Sistema Informativo Nazionale dello Spettacolo. In tal senso l’art. 7 (*Osservatori regionali dello spettacolo*) prevede che – a seguito della riforma dell’Osservatorio centrale – le Regioni, in base a criteri stabiliti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, realizzino o rinnovino tali osservatori per attuare una condivisione di dati e informazioni sulle attività dello spettacolo dal vivo. Non solo: a rafforzamento del loro ruolo, la disposizione prevede anche che, attraverso di essi, si vada a verificare l’efficacia dell’intervento pubblico nel territorio rispetto ai risultati conseguiti, anche grazie al monitoraggio e alla valutazione svolti assieme all’Osservatorio nazionale.

Questa forma di collaborazione tra Stato e Regioni, come si è visto per gran parte inedita, sembrava poter essere in sé un passo importante per la messa in atto di una politica finalmente congiunta in materia, dove i due livelli istituzionali si coordinano per una migliore programmazione (e riuscita) degli interventi di settore e un più efficace utilizzo della spesa relativa.

Ma non basta. In seguito all’inserimento degli osservatori regionali nel rinnovato sistema nazionale, si prevedeva anche la possibilità di interazione e concorso tra le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni per la promozione e il sostegno alle attività dello spettacolo dal vivo (direttamente o in concorso con lo Stato). Ne poteva emergere un (potenziale) quadro di relazioni in verticale, che – si immagina – avrebbe potuto condurre alla realizzazione di un insieme di azioni in materia per la prima volta armonico e consistente, dalla fase di pianificazione a quella di realizzazione.

### **La funzione degli Osservatori dello Spettacolo**

Il problema è che, nell’inerzia successiva alla delega, sembra essere venuto meno l’intero progetto. Viene infatti a mancare il tassello fondamentale, perché se da una lato (art. 5, comma 1) si dice che presso il Ministero della Cultura “è istituito” il nuovo Osservatorio dello Spettacolo, dall’altro (art. 5, comma 9) si afferma che l’entrata in funzione di questo è subordinata all’approvazione – previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni – di decreti con cui si definiscono non solo le forme del coordinamento e dell’indirizzo del Sistema nazionale degli Osservatori, ma anche le modalità operative dello stesso Osservatorio statale per lo svolgimento di attività a supporto degli osservatori regionali o in collaborazione con essi, nel territorio di rispettiva competenza. E ancora, le modalità, gli strumenti e i criteri per il monitoraggio delle attività dello spettacolo, nonché per la raccolta, la valutazione e l’analisi dei relativi dati, anche a supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi. E infine, ma forse



sopra ogni altra cosa, le modalità operative di realizzazione e funzionamento del Sistema nazionale.

In attesa di quei decreti (dice ancora l'art. 5, comma 9) resta in funzione l'Osservatorio di cui all'articolo 5 della legge 30 aprile 1985, n. 163. Cioè l'attuale sistema, ben poco capace di creare le relazioni interistituzionali qui auspiccate che, vista la scadenza dei 60 giorni (e fatta salva una improbabile e forse nemmeno possibile proroga dei termini), sembra destinato a restare in vigore indeterminatamente.

Sempre in merito agli osservatori si deve anche notare (come evidenzia la ricerca che questo volume presenta) come in sede regionale il loro ruolo sia stato – almeno a tratti – fin qui male interpretato. Faccio riferimento in particolare alle previsioni di cui:

- alla l.r. Puglia del 29/04/2004, n. 6 (*Norme organiche in materia di spettacolo e norme di disciplina transitoria delle attività culturali*) che all'art. 6 attribuisce all'Osservatorio una funzione sostanzialmente consultiva, che si traduce nell'esercizio delle funzioni di rilevazione ed elaborazione dei dati e degli “elementi tecnici utili alla predisposizione del programma regionale”;
- alla l.r. Sicilia del 5/12/2007, n. 25 (*Interventi in favore delle attività teatrali*) che all'art. 15 ancor più esplicitamente prevede che l'Osservatorio esprima parere sul piano triennale delle attività culturali; pareri e valutazioni in ordine all'attuazione del programma annuale delle attività teatrali, formulando indirizzi e criteri per la conferenza regionale delle attività teatrali;
- alla l.r. Basilicata del 12/12/2014, n. 37 (*Promozione e sviluppo dello spettacolo*) ove all'art.10, comma 4 si attribuisce all'Osservatorio il potere di esprimere un parere non vincolante sulla approvazione e attuazione del programma triennale e del piano annuale dello spettacolo, e sulla definizione degli strumenti per la verifica del conseguimento degli obiettivi in essi indicati (art. 6, comma 1, punto c).

Queste estensioni (o addirittura trasformazioni) del ruolo degli Osservatori, da organi di analisi e ricerca a organi consultivi, non pare possa dirsi coerente con la prospettiva sopra illustrata, che ora si apre.

## **Due note, a conclusione**

Non si può dimenticare come pesi sulla materia, oltre a una forte presenza di organizzazioni non profit, anche la quasi naturale anarchia di un settore comunque privato, a metà tra industria e artigianato, tra mercato e welfare, che almeno fino alla pandemia si è pochissimo strutturato preferendo mantenere un'incertezza rassicurante ma ben poco costruttiva.

Il pluralismo che la Costituzione impone non comporta che in materia possa ammettersi un'assoluta deregolazione, quel “liberi tutti” che ha por-

tato a sprechi, ridondanze, complicazioni burocratiche insuperabili per gli operatori di settore. E a una fiera delle vanità in cui tutti – Stato, Regioni e Comuni – altro non fanno se non mostrare i propri (comunque limitati) successi, perdendo di vista, nella propria affermazione, capacità di innovazione. L'occasione che ora è data va dunque colta con la massima attenzione e determinazione.

Resta, come appunto chiede la Corte Costituzionale, l'esigenza di iter decisionali e gestionali che, in applicazione del principio di leale cooperazione, prevedano il ricorso a strumenti di concertazione paritaria fra Stato e Regioni. Una soluzione procedimentale e per progetti quindi, e non strutturale od organizzativa che, invece, mi pare sia ciò che di fatto in molti casi si persegue.

Il dopo pandemia, nel vuoto che ha creato, dovrebbe allora essere tempo di raccordi e collaborazioni, di garanzie e di incentivi a queste legati. Di sincronia e non di improvvisazione.

## 2. Lo spettacolo tra Regioni ed enti di area vasta

di Marina Caporale

### Premessa

Lo spettacolo dal vivo, anche a seguito del Covid, vive una stagione di grande difficoltà, scontando un quadro normativo e di sostegno pubblico ancora oggi non sistematico<sup>1</sup>.

La mancanza di un esplicito riconoscimento costituzionale è probabilmente tra i fattori che hanno maggiormente inciso, in generale, sulla percezione della rilevanza del settore, e in particolare sulla sensibilità costituzionale sul tema, sulla sua definizione normativa e quindi sulla ripartizione delle competenze legislative e amministrative in materia.

Rinviando a quanto esposto più diffusamente da altri autori sui profili costituzionali e sui presupposti dell'intervento normativo tra Stato e Regioni<sup>2</sup>, sono opportune alcune considerazioni di carattere introduttivo.

La parola "spettacolo" in Costituzione ricorre solo nell'art. 21, dedicato alla libertà di espressione, e solo per vietare le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. Prima della riforma del Titolo V del 2001 la tutela e la promozione dello spettacolo potevano essere ascritte principalmente all'art. 9 Cost., sullo sviluppo della cultura, e 33 Cost., sulla libertà dell'arte e della scienza. Non una "materia" dello spettacolo in senso proprio, quindi, quanto uno dei possibili ambiti di espressione dei diritti fondamentali, tutelati da questi articoli della Costituzione.

1. Tra le varie analisi si segnala quella di Fondazione Symbola, *Io sono cultura 2022. L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*, in particolare il capitolo dedicato a *Le performing arts dopo la pandemia*, p. 296 e ss.

2. Vedi *supra* D. Donati. Sul punto A. Morrone, "Lo 'spettacolo' dopo la riforma del titolo V: idee per una legge generale", in *Le Regioni*, 1, 2009, p. 47 ss.; A. Gualdani, "Il disegno di legge delega per il riordino delle disposizioni di legge in materia di spettacolo: quale futuro per il settore?", in *Aedon*, 1, 2022. L'A. sottolinea anche come, in assenza di menzione espressa nel testo costituzionale, fosse stata accreditata anche la riconduzione dello spettacolo alla competenza esclusiva residuale delle regioni.

D'altra parte lo spettacolo è stato riconosciuto come la sintesi di interessi afferenti alla comunità, un valore nella cui realizzazione devono essere coinvolti tutti i soggetti dell'ordinamento, a prescindere dalla mera dimensione territoriale<sup>3</sup>.

In relazione alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, il testo dell'art. 117 antecedente la riforma del 2001 si limitava a prevedere, tra le competenze concorrenti, quella dei "musei e biblioteche di enti locali", mentre oggi il testo risultante dalla riforma costituzionale del 2001 contempla espressamente tra le competenze concorrenti Stato-Regioni quelle della "valorizzazione dei beni culturali" e la "promozione e organizzazione di attività culturali", cui dottrina e giurisprudenza riconducono della "materia" spettacolo.

A fronte di questo quadro, la ripartizione tra Stato e poteri locali delle competenze in materia di spettacolo si è sviluppata attraverso due principali approcci del legislatore su cui, in diversi momenti, è intervenuta la giurisprudenza costituzionale: quello relativo alle disposizioni in materia di spettacolo dal vivo e quello relativo all'assetto delle competenze tra Stato e governo locale.

Un altro approccio normativo è quello in cui lo spettacolo non rappresenta l'oggetto, il fine delle misure adottate, quanto lo strumento attraverso cui si perseguono finalità diverse: si pensi alle finalità in senso lato riabilitative delle attività riconducibili allo spettacolo, in particolare quelle teatrali, per esempio per l'inclusione dei disabili o all'interno dei luoghi di detenzione; alle competenze trasversali cui le attività di spettacolo si prestano ed sono perseguite in ambienti educativi e scolastici. Questi ambiti, che pure hanno un proprio riconoscimento normativo, non saranno affrontati in questo contributo ma meritavano un cenno, per restituire almeno in parte la complessità e la ricchezza spesso sottaciuta delle molte anime che racchiudiamo in questa parola. Complessità che emergono dalle esperienze e testimonianze contenute nella Parte III.

### **Principi e competenze nei progetti di Codice per lo Spettacolo**

I tentativi del legislatore di intervenire con una legge di sistema, il cosiddetto Codice dello Spettacolo, sono stati numerosi, specie negli ultimi due decenni, eppure fino a ieri sono tutti sempre falliti<sup>4</sup>, di recente per la mancata attuazione della legge delega n. 175/2017<sup>5</sup>. Nel 2022, a valle di questi tentativi e probabilmente anche a seguito dell'impatto devastante che la pandemia

3. Così A. Morrone, cit.

4. Per una ricostruzione dei vari interventi normativi, A. Gualdani, cit. Vedi anche A.G. Arabia, "Valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali", in *Italian Papers on Federalism*, 3/2020.

5. L. 22 novembre 2017, n. 175, Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia, in G.U. 12 dicembre 2017, n. 289.

ha avuto sullo spettacolo dal vivo<sup>6</sup>, è stata approvata una nuova legge di delega al governo<sup>7</sup>. Questa legge, anch'essa non pienamente organica, compie però significativi passi in avanti in alcuni ambiti, principalmente con riferimento alle Fondazioni Lirico-Sinfoniche, ai lavoratori dello spettacolo e agli Osservatori sullo spettacolo.

È opportuno sottolineare in primo luogo che la scelta del legislatore sembra essere quella di collocare queste disposizioni in una ideale continuità con la legge 175/2017<sup>8</sup>. Questo è evidente se si considera che le disposizioni della l. 106/2022 integrano e modificano la legge precedente, anche se fanno rivivere la delega al governo solo per alcuni ambiti specifici, innovandone parzialmente i contenuti, per esempio con le importanti nuove disposizioni sugli Osservatori sullo spettacolo.

Tuttavia, sia pure in un orizzonte parziale, la l. 106/2022, in un articolo dedicato proprio agli Osservatori regionali dello spettacolo (art. 7, l. 106/2022), esprime una novità che interviene a sancire inequivocabilmente quello che da lungo tempo dottrina e giurisprudenza costituzionale affermavano con riferimento alla ripartizione delle competenze, in materia di spettacolo, tra Stato e Regioni ed enti territoriali.

La l. 175/2017 si limitava ad affermare che le deleghe allora previste, impegnavano il governo ad adeguarsi agli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale intervenuta nelle materie oggetto di delega<sup>9</sup>. Un rinvio generico, quindi, che lasciava intatti i dubbi e i margini interpretativi sulle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo e anche sulla concreta estensione del principio di sussidiarietà e, di conseguenza, di capacità di spesa e di relazione con altri soggetti, pubblici e privati.

La l. 106/2022 all'art. 7 si riferisce invece esplicitamente ai principi generali espressi all'art. 1 della l. 175/2017, che le Regioni possono concorrere ad attuare secondo quanto disposto dall'art. 117, c. 3, della Costituzione, dedicato appunto alle competenze legislative concorrenti, tra cui troviamo quella in "promozione e organizzazione di attività culturali", in cui si è fatta da sempre rientrare la competenza in materia di spettacolo dal vivo. Viene quindi confermato, nel rispetto delle competenze istituzionali e nei limiti

6. Come evidenziato da C. Fontana, "Su il sipario! Lo spettacolo nel post-pandemia", in *Economia della Cultura*, 3, 2021, p. 345 ss.

7. L. 15 luglio 2022, n. 106, *Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo*, pubblicata in G.U. 3 agosto 2022, n. 180.

8. Secondo il Dossier del Servizio Studi sull'AS n. 2318, *Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia dello spettacolo*, "Si tratta di una delega analoga a quella recata all'articolo 2 della l. 22 novembre 2017, n. 175, non esercitata entro i termini ivi previsti (12 mesi dall'entrata in vigore della medesima legge), della quale richiama i principi e criteri direttivi, il procedimento nonché le condizioni per l'adozione dei decreti legislativi e delle eventuali disposizioni correttive e integrative."

9. V. art. 2, c. 2, lett. a), l. 175/2017.

delle risorse disponibili e in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, che lo spettacolo rientra nelle norme di competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, come da tempo asserito da giurisprudenza costituzionale e dottrina, e che la l. 175/2017 costituisce la normativa quadro in materia di spettacolo, cui quindi le Regioni dovranno richiamarsi ed entro il cui perimetro dovranno applicare la propria competenza concorrente.

In ogni modo il richiamo agli artt. 117 e 118 espresso dalla l. 175/2017 ha piena valenza anche per la l. 106/2022. Infatti il legislatore delegato<sup>10</sup> dovrà attenersi ai principi e ai criteri direttivi della medesima legge n. 175/2017<sup>11</sup>.

Questo, più precisamente, implica l'adeguamento all'art. 117 Cost. (che al comma 3 riserva alla competenza concorrente la valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali) e all'art. 118 (di cui rilevano in particolare i c. 1, ai sensi del quale le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; e c. 4, diretto a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini sulla base del principio di sussidiarietà)<sup>12</sup>.

Il richiamo ai principi e criteri direttivi della legge 175/2017 si estende anche alla razionalizzazione degli interventi di sostegno dello Stato. Pare opportuno sottolineare che sono attribuiti allo Stato: la gestione del Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS) e l'armonizzazione degli interventi con quelli degli enti pubblici territoriali, anche attraverso accordi di programma.

L'invocazione di questi specifici principi e criteri direttivi sembra spingere ogni remoto, possibile, *desiderata* da parte delle Regioni di incidere sul FUS e avvisa anche della necessità di coordinare gli interventi, e quindi le risorse, degli enti territoriali destinate allo spettacolo. Il lemma "enti territoriali" consente d'includere in questa definizione tanto le Regioni che tutti gli enti territoriali sub-regionali. Se da un lato appare comprensibile l'obiettivo di razionalizzazione di pianificazione e di destinazione delle risorse tra i vari livelli di governo, il crinale su cui dovranno muoversi gli enti coinvolti in questa armonizzazione appare stretto e facilmente soggetto a determinare invasione delle competenze e funzioni di Regioni e degli altri enti territoriali, a norma degli artt. 117 e 118 Cost.

Al di là di queste specifiche previsioni, né la l. 175/2017 né la l. 106/2022 sembrano attribuire una significativa rilevanza alle funzioni locali, sia pure in un quadro che legittima le funzioni in materia di spettacolo dal vivo degli enti territoriali.

10. Come previsto dall'art. 2, c. 1, ultimo capoverso, l. 106/2022.

11. In particolare all'art. 2, c. 2 (con esclusione della lettera b), numero 5), c. 3 e c. 4.

12. Così il Dossier del Senato, cit.

## Nuovi enti “di area vasta”: competenze e funzioni dopo la riforma del Titolo V

Sullo sfondo della evoluzione normativa in materia di spettacolo dal vivo, si svolgeva, su un percorso parallelo e altrettanto difficoltoso, il dibattito per definire un nuovo assetto dei poteri locali e delle rispettive competenze. L'assetto istituzionale degli enti locali e delle loro funzioni è un cantiere con costanti lavori in corso, in particolare a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che ha raggiunto un momento di svolta con la legge 56/2014, cosiddetta “Legge Delrio”<sup>13</sup>. Come noto, questa legge ha istituito nuovi livelli di governo e una diversa, conseguente, ripartizione delle rispettive funzioni amministrative, che incide anche su quelle afferenti allo spettacolo dal vivo.

Senza potere in questa sede riprendere, evidentemente, tutti gli aspetti della riforma, per quanto utile in questa sede ricordiamo che, dopo un dibattito quasi trentennale, la legge Delrio istituisce le Città metropolitane, in un periodo caratterizzato dall'adozione di una serie di riforme fortemente condizionate dalla crisi economica e dal clima politico nazionale conseguente, anticipando nei suoi contenuti una riforma costituzionale che avrebbe dovuto ridisegnare la mappa del governo territoriale, sopprimendo le Province. In questo scenario, le Città metropolitane mantengono alcune delle caratteristiche che, nel corso degli ultimi tre decenni, avevano contrassegnato i precedenti tentativi di realizzazione e assumono però anche una connotazione diversa che, con le parole del Legislatore, è determinata dalla “missione essenziale... di porsi alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo”<sup>14</sup>.

L'iter della prevista riforma costituzionale si è concluso con un referendum, tenutosi il 4 dicembre 2016, che ha avuto esito negativo. Dunque la legge Delrio, a Costituzione invariata, oggi disciplina le Città metropolitane quale attuazione della Costituzione per come modificata nel 2001, e in particolare secondo quanto disposto all'art. 114 della Costituzione (art. 1, c. 5, legge n. 56 del 2014)<sup>15</sup>, in cui le Città metropolitane sono tra gli enti costitutivi della Repubblica insieme a Comuni, Province – che erano destinate a essere soppresse in caso di approvazione del disegno costituzionale –, Regioni e Stato.

In primo luogo le Città metropolitane, ove istituite, coincidono pienamente con le Province e comprendono tutti i Comuni già facenti parte della provincia. Le Province invece permangono laddove non siano state istituite le città metropolitane<sup>16</sup>.

13. Legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*.

14. Camera dei Deputati, XVII Legislatura, d.d.l. n. 1542, Relazione Introduttiva.

15. F. Pizzetti, “Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale”, in *Federalismi.it*, n. 12, 2015, p. 4.

16. Le città metropolitane istituite direttamente dalla legge Delrio sono Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Le Città metropolitane sono definite dalla legge Delrio “enti territoriali di area vasta” e condividono questa definizione con le province. A differenza dei Comuni e delle Province, però, non sono chiamate esplicitamente a rappresentare la comunità e a curarne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo<sup>17</sup>.

Nel disegno della legge Delrio si immagina, nella prospettiva della riforma costituzionale ma in modo compatibile con la Costituzione vigente, un ordinamento pluralistico in cui le Città Metropolitane hanno la funzione “non di rappresentare direttamente le rispettive comunità, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l’azione degli enti territoriali di primo livello, i Comuni compresi nel loro territorio”<sup>18</sup>.

Mentre per le Città metropolitane la legge Delrio immagina un ruolo sostanzialmente di coordinamento, da articolare in un percorso evolutivo e di progressiva attuazione, viceversa si rapporta alle Province come un ente in via di estinzione. Esse sono infatti incise dalla legge solo per quanto utile a corrispondere alle esigenze nate dal fallito tentativo di riforma per via legislativa e alla sentenza della Corte Costituzionale 220/2013 e della prospettiva della loro soppressione costituzionale, poi non avveratasi<sup>19</sup>.

In questa diversità di prospettive con cui si guarda ai due diversi enti, le Città metropolitane sono nuovi “enti di governo e di coordinamento forte”, mentre le Province sono concepite quali “enti territoriali al servizio dei Comuni”, per l’esercizio ottimale delle loro funzioni, enti “deboli”, destinati a mantenere solo le strutture necessarie per le poche funzioni fondamentali e per il ruolo di coordinamento in settori definiti<sup>20</sup>.

Tra queste poche funzioni delle Province non figura più quella della “valorizzazione dei beni culturali”<sup>21</sup>, che ha costituito per lungo tempo il presupposto per il loro intervento nel settore dello spettacolo dal vivo e non ne esiste alcuna alternativa, o paragonabile. Altrettanto dicasi per le Città metropolitane, per le quali la dimensione culturale, nello sguardo del legislatore, rimane sostanzialmente estranea.

17. Come da art. 3 TUEL.

18. Camera Dei Deputati, XVII Legislatura, d.d.l. n. 1542, Relazione Introduttiva.

19. La Corte dichiarò illegittimo il ricorso alla decretazione d’urgenza per realizzare una riforma “dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione”. Tra i tanti commenti alla sentenza, vedi G. Boggero, “I limiti costituzionali al riordino delle Province nella sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale”, in *Rassegna Astrid*, 4, 2014, pp. 24-26.

20. F. Pizzetti, “La complessa architettura della l. n. 56 e i problemi relativi alla sua prima attuazione: differenze e somiglianze tra città metropolitane e province”, in *Rassegna Astrid*, 11, 2014; Idem, “Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitana, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio”, in *Rassegna Astrid*, 2, 2014.

21. ex art. 14 della legge 142/1990 e, successivamente, dell’art. 19, c. 1, lett f), del Testo unico degli enti locali, d.lgs. 267/2000, TUEL. C. Tubertini, “L’assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014”, in *Aedon*, 1, 2016.



### 3. Le politiche culturali tra prescrizione normativa e pratiche amministrative

di *Fabrizio Panozzo*

Il modo di fare politiche culturali ha subito una trasformazione profonda negli ultimi decenni. Una trasformazione che sta radicalmente modificando anche il modo in cui si realizza l'intervento pubblico di indirizzo e sostegno. Alla tradizionale centralità dello strumento legislativo si sono affiancati nel tempo, acquisendo una rilevanza sempre maggiore, altri dispositivi di articolazione e realizzazione delle politiche culturali che hanno fatto propria la ridefinizione stessa del concetto di cultura nelle politiche pubbliche. Sono sempre più espliciti gli inviti a considerare quello culturale non tanto come un "settore" ma piuttosto come una variabile presente ed attivabile in tutti gli aspetti della vita economica e sociale. Si sta sviluppando così una nuova domanda di cultura alla quale le politiche pubbliche cercano di dare risposta distribuendo riferimenti culturali in molteplici ambiti d'intervento. Di cultura c'è bisogno per aumentare l'attrattiva delle destinazioni turistiche, caratterizzare prodotti, promuovere la coesione sociale, rigenerare periferie e migliorare le condizioni di salute, solo per citare alcuni degli ambiti nei quali si manifesta quello che ormai chiamiamo il *mainstreaming of culture*. Di fronte a questa situazione pare opportuno riflettere sull'idea stessa di "politiche culturali" ma non tanto e non solo sul piano concettuale quanto a partire dagli strumenti utilizzati per discuterne e per realizzarle. Sembra infatti affermarsi sempre più distintamente, anche in virtù della progressiva europeizzazione delle politiche pubbliche, una dialettica tra interventi che fanno perno sullo strumento legislativo ed una varietà di azioni condotte con procedure e dispositivi amministrativi molto più prossimi alla manifestazione dei bisogni o all'emergere delle situazioni che domandano l'attivazione delle variabili culturali.

#### **La fiducia nella legge per fare politiche culturali**

L'attesa che ha circondato e circonda l'approvazione del Codice dello Spettacolo conferma la centralità dello strumento legislativo nel dibattito