

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2024

Data: 4 giugno 2024

Lo “spettacolo” nella perenne conflittualità tra Stato e Regioni: la Corte costituzionale prova (nuovamente) a mettere ordine*

di **Francesco Sanchini** – *Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Firenze*

TITLE: The “entertainment” in the everlasting conflict between State and Regions: Constitutional Court tries (again) to bring order

ABSTRACT: Lo spettacolo costituisce un ambito senz’altro rilevante nella prospettiva del diritto pubblico. Unitamente alla complessità della relativa disciplina – legata, in parte, all’intrinseca natura composita di tale settore – uno degli aspetti maggiormente problematici è da sempre rappresentato dal difficile rapporto intercorrente fra lo Stato e le Regioni nella regolamentazione del fenomeno. A causa di questa incessante “tensione” – non placatasi a seguito della riforma del Titolo V – la Corte costituzionale è stata più volte chiamata a fare chiarezza, così come accaduto da ultimo con la sentenza n. 193 del 2023.

Entertainment constitutes a relevant field in the perspective of public law. Together with the complexity of the relative discipline – linked, in part, to the intrinsic composite nature of this sector – one of the most problematic aspects has always been represented by the difficult relationship between State and Regions in the regulation of the phenomenon. Due to this incessant “tension” – which has not subsided following the reform of Title V – the Constitutional Court has been

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

repeatedly called upon to provide clarity, as was most recently the case with Judgment No. 193 of 2023.

KEYWORDS: Spettacolo; Stato; Regioni; Corte costituzionale; Spectacle; State; Regions; Constitutional Court

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Lo “spettacolo” fra tendenze centripete e istanze regionali di decentramento. – 3. *L’actio finium regundorum* della Corte costituzionale nel riparto di competenze legislative dopo la riforma del Titolo V. – 4. Le riforme incompiute e il (tentativo di) riordino delle disposizioni sullo spettacolo con la legge 15 luglio 2022, n. 106. – 5. La sentenza n. 193 del 2023 della Corte costituzionale: lo “spettacolo” impone un adeguato coinvolgimento delle Regioni. – 6. L’“ineludibile necessità” di una riforma che assicuri un effettivo raccordo tra livelli di governo. Osservazioni finali.

1. Considerazioni introduttive

Lo “spettacolo” ha da sempre rappresentato un istituto indubbiamente problematico nella prospettiva del diritto pubblico¹.

Già nel periodo liberale la sua regolamentazione si caratterizzava per un’impostazione per lo più restrittiva, laddove si subordinava lo svolgimento di rappresentazioni e “trattenimenti” a rigidi controlli, di natura sia preventiva che repressiva, dell’autorità prefettizia e di pubblica sicurezza².

Nel ventennio fascista il ruolo della dimensione pubblicistica si consolidò ulteriormente in quanto, se per un verso si assistette a un massiccio intervento dello Stato nello spettacolo³, per altro

¹ Sulla rilevanza dello spettacolo in chiave giuspubblicistica v. A.G. ARABIA, *Lo spettacolo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, Milano, 2003, II, pp.1585 ss.; C. BARBATI, *Spettacolo (voce)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 5675 ss.; C. DI MARCO, *Spettacolo (diritto amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, pp. 463 ss.; G. LONG, *Spettacoli e trattenimenti pubblici*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 421 ss.

² Tra i provvedimenti in tal senso maggiormente significativi può ricordarsi la normativa di pubblica sicurezza recata dal r.d. 30 giugno 1889, n. 6144, il cui Capo I del Titolo II era dedicato alla disciplina “Degli spettacoli e trattenimenti pubblici”, configurando un insieme di poteri inibitori dell’autorità prefettizia (legati a valutazioni quali la “moralità” e l’“ordine pubblico”) nonché dell’autorità di pubblica sicurezza (in grado di inibire rappresentazioni in presenza di “disordini” o “tumulti”).

³ Come ricordato, fra gli altri, da P. CARETTI, *L’intervento dello Stato nel settore del teatro di prosa*, in AA.VV., *Intervento pubblico e libertà di espressione nel cinema, teatro e nelle attività musicali*, Milano, 1972, pp. 457 ss.

verso l'intero sistema di sostegno a tale ambito era subordinato a valutazioni di natura eminentemente politica⁴.

Così, tanto la creazione di numerosi enti pubblici in campo teatrale e cinematografico quanto l'istituzione di una vera e propria "costellazione" di provvidenze di varia natura⁵, pur essendo preordinate allo sviluppo e al rafforzamento del settore, imponevano in realtà il tassativo rispetto degli indirizzi culturali stabiliti dal regime.

All'interno del dettato costituzionale lo spettacolo ha ricevuto, quanto meno a livello espresso e testuale, una tenue considerazione, rinvenendo una sua esplicita menzione soltanto nell'ultimo comma dell'art. 21 Cost., secondo cui "[s]ono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume".

Ciò malgrado, abbracciando una prospettiva sistematica, esso possiede una sicura rilevanza (implicita) per la Carta fondamentale laddove, oltre a rappresentare uno degli strumenti di manifestazione della libertà dell'arte ai sensi dell'art. 33, primo comma, Cost.⁶, rientra nel perimetro applicativo dell'art. 9 Cost. che demanda ai pubblici poteri il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e di tutelare il patrimonio artistico della Nazione⁷.

Intervento pubblico, quest'ultimo, che, lungi dal porsi in contrasto con il profilo di libertà artistica evocato, risulta anzi necessario per la garanzia del più ampio pluralismo ideologico e

⁴ Si pensi oltretutto all'istituzione, nel 1937, del Ministero della cultura popolare, che – come noto – assolveva un ruolo assai penetrante nell'indirizzo culturale delle varie forme di espressione artistica. Sull'interesse della sfera pubblicistica per la promozione dello spettacolo nel periodo fascista v., *ex multis*, C. BARBATI, *Lo spettacolo nella storia istituzionale italiana*, in E. CHITI, G. GARDINI, A. SANDULLI (a cura di), *Unità e pluralismo culturale*, Firenze, 2016, pp. 325 ss.

⁵ Si ricorda, infatti, come in tale periodo la pervasività dell'intervento pubblicistico si manifestò tangibilmente, sia in campo teatrale che cinematografico. Così, se da un lato si assistette alla creazione di una serie di enti pubblici, talvolta ancora oggi esistenti – tra cui l'"Ente italiano per gli scambi teatrali", l'"Istituto nazionale del dramma antico", l'"Ente teatro italiano", l'Istituto Luce, il Centro sperimentale di cinematografia – dall'altro, specie nel settore cinematografico, molti furono i meccanismi di incentivo economico che, tuttavia, si caratterizzavano per la comune *ratio* di condizionare l'erogazione del contributo pubblico a giudizi di natura essenzialmente politica. Fra questi, possono ricordarsi l'istituto della "programmazione obbligatoria" (che imponeva la proiezione di una quota di film italiani precedentemente vagliati sulla scorta di criteri altamente discrezionali), il "credito agevolato" per le imprese di produzione (legato a valutazioni sul contenuto delle opere), la c.d. "tassa sul doppiaggio" (volta a disincentivare il ricorso a produzioni o distribuzioni straniere). Sul punto, v. P. CARETTI, A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza tecnologica*, Bologna, 2019, pp. 276 ss.

⁶ Su cui v., in particolare, F. RIMOLI, *La libertà dell'arte nell'ordinamento italiano*, Padova, 1992 e ID., *L'arte*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, cit., pp. 1103 ss.

⁷ Per una riflessione sul fondamento costituzionale dello spettacolo, tra gli altri, v. A. MORRONE, *Lo "spettacolo" dopo la riforma del Titolo V: idee per una legge generale*, in *Le Regioni*, fasc. n. 1/2009, pp. 47 ss.

culturale nonché, consequenzialmente, per il superamento di ogni forma di eterodirezione dirigistica⁸.

Ciò posto, uno degli aspetti indubbiamente più complessi con riguardo alla latitudine costituzionale dello spettacolo è rappresentato dalla composita articolazione delle competenze dei soggetti (*rectius*, enti costitutivi della Repubblica) che sono chiamati ad assicurarne adeguata promozione, primi su tutti lo Stato e le Regioni.

Tale elemento, che – come vedremo – ha accompagnato l'intero sviluppo della disciplina pubblicistica sullo spettacolo, non ha assistito ad alcuna “svolta” chiarificatrice neppure in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione⁹, che non ha conferito ad esso esplicita “dignità” di autonoma materia.

Molti sono stati, così, gli interventi del giudice costituzionale volti a definire un più nitido confine tra la sfera di intervento statale e regionale, problematica che si è riproposta anche da ultimo laddove la Corte è stata chiamata a valutare la compatibilità a Costituzione della più recente normativa di riforma del settore, tempestivamente censurata dai governi regionali per asserita violazione delle competenze definite a livello costituzionale.

Tale recente giudizio, peraltro, rappresenta l'occasione per riflettere attorno alla declinazione costituzionale di un ambito che ancora oggi, dopo decenni di “tensioni” fra centro e periferia, assiste a un vivace confronto fra Stato e Regioni.

2. Lo “spettacolo” fra tendenze centripete e istanze regionali di decentramento

Il coinvolgimento delle Regioni nella regolamentazione e nella promozione dello spettacolo ha costituito una questione costantemente dibattuta all'interno dell'evoluzione normativa di tale delicato ambito.

⁸ Al riguardo, v. M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano, 2022, pp. 53 ss. che, nell'interrogarsi su come si combini l'“art. 9 con la dichiarazione introdotta dall'art. 33 Cost., dove s'afferma che l'arte e la scienza sono (e devono restare) libere”, osservano che l'“intervento pubblico si giustifica solo in quanto esso riesca ad alimentare il pluralismo, la pluralità delle espressioni culturali”.

⁹ Su tale aspetto si è sin da subito interrogata la più autorevole dottrina, fra cui, *ex multis*, B. CARAVITA DI TORITTO, *Parere Pro veritate circa il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di spettacolo*, in *Federalismi.it*, 10 luglio 2002, pp. 1 ss.

La difficoltà di individuare un preciso spazio d'intervento (legislativo e non soltanto) per simili enti, difatti, si è posto a partire dall'originaria formulazione del testo costituzionale, laddove l'art. 117 Cost., nell'elencare le materie di competenza concorrente, non faceva alcuna menzione dello spettacolo.

Tale disposizione, invero, contemplava una competenza concorrente con riguardo ai “musei e biblioteche di enti locali”, materia che, pur possedendo un evidente carattere culturale, non poteva tuttavia ritenersi in grado di fondare una compartecipazione regionale nella disciplina del richiamato settore.

Un primo – timido – segnale di decentramento si ebbe con quell'insieme di riforme in occasione delle quali, a fronte dell'iniziale conferimento di un complesso di funzioni alle neoistituite Regioni (anche) in ambito culturale, non furono tuttavia compiutamente definite le competenze di queste ultime nello spettacolo.

L'art. 49 del d.P.R. 616 del 1977, difatti, nel prevedere lo svolgimento, da parte delle Regioni, di un insieme di attività di “promozione educativa e culturale”, demandava a una successiva legge il “riordino delle funzioni regionali e locali” sull’“attività di prosa, musicali e cinematografiche”.

Tale legge, che pertanto avrebbe dovuto rappresentare un “punto di svolta” nel riassetto delle funzioni regionali in materia, non fu mai approvata, ragion per cui le Regioni, assumendo a riferimento il dettato dell'art. 9 Cost. (che demanda a tutta la “Repubblica” la promozione della cultura), iniziarono ad approntare unilateralmente una serie di misure di sostegno, sia diretto che indiretto¹⁰.

Lo Stato avvertì così la necessità che il sistema di misure economiche rientrasse all'interno di una visione unitaria e organica¹¹, circostanza che contribuì all'approvazione della legge 30 aprile 1985, n. 163, istitutiva del F.U.S. (Fondo unico per lo spettacolo), che segnò però un inevitabile accentramento nel finanziamento pubblico di tale peculiare settore.

Parallelamente, a seguito del mancato completamento del riassetto della materia previsto dal citato d.P.R. 616 del 1977¹² nonché dell'ulteriore tentativo di riordino di cui alla legge 30 maggio

¹⁰ Sul punto v. A.G. ARABIA, *Lo spettacolo*, cit., pp. 1175 ss.

¹¹ Al riguardo v. M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*, Torino, 2023, pp. 101 ss.

¹² Si ricorda altresì che, come noto, a seguito della consultazione referendaria dell'aprile 1993 fu abrogata la legge 31 luglio 1959, n. 617, istitutiva Ministero del Turismo e dello Spettacolo. Il referendum, di iniziativa regionale, originò infatti “sulla base del presupposto [...] che un effettivo decentramento si sarebbe realizzato solo intervenendo sul centro statale, ossia ridefinendo il modello organizzativo e funzionale dell'apparato ministeriale di riferimento”: così, C.

1995, n. 203 (non andato a buon fine per mancato esercizio della delega)¹³, fu con la legge 15 marzo 1997, n. 59, e successivamente con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che, nell'ambito delle "riforme Bassanini", si cercò di definire con maggior compiutezza l'assetto delle funzioni sullo spettacolo.

La richiamata legge delega, tuttavia, pur contemplando come criterio generale il trasferimento verso gli enti territoriali dei compiti concernenti la cura delle comunità locali, operò un'esplicita esclusione per i "compiti di rilievo nazionale" con riguardo ad "indirizzi", "funzioni" e "programmi" nel settore dello spettacolo.

Il citato d.lgs. n. 112 del 1998, di conseguenza, si limitò – all'art. 156¹⁴ – a dettagliare siffatti "compiti" riconducibili in via esclusiva allo Stato¹⁵, per cui le Regioni, estromesse dal conferimento, finirono ancora una volta per assolvere un ruolo per lo più marginale¹⁶, risultando titolari di funzioni in via essenzialmente residuale.

Appare quindi evidente come un simile intervento, pur animato da un dichiarato intento "federalista", finì in sostanza per consolidare le funzioni statali in materia senza apportare alcuna effettiva innovazione dal punto di vista della compartecipazione regionale.

Ulteriore conferma di ciò si ebbe con l'istituzione, mediante il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, del Ministero per i beni e le attività culturali, che nel ricondurre lo spettacolo alla sfera ministeriale non apportò, nel complesso, modifiche sostanziali alla disciplina del settore¹⁷.

A fronte delle complessità rilevate, la riforma del Titolo V non è riuscita a segnare un significativo "cambio di passo", poiché il rinnovato art. 117 Cost. – analogamente alla sua formulazione originaria – non ha operato alcuna esplicita menzione della materia dello "spettacolo".

BARBATI, *La promozione pubblica dello spettacolo: i soggetti (note di contesto per una disciplina di sistema)*, in *Aedon*, fasc. n. 2/2007, p. 2.

¹³ Su cui v. le riflessioni di A. GUALDANI, *L'Amministrazione dello spettacolo. Stato dell'arte e prospettive future*, Torino, 2020, p. 31 s., che osserva come il provvedimento in sostanza "affidava lo spettacolo alla potestà concorrente delle Regioni, individuando nell'interesse nazionale il parametro di legittimità e di delimitazione delle funzioni regionali".

¹⁴ Su cui v. C. BARBATI, *Commento all'art. 156*, in G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998, pp. 515 ss.

¹⁵ Al riguardo, v. ancora C. BARBATI, *Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme (dalla Costituzione del 1948 al "nuovo" Titolo V e "ritorno")*, in *Aedon*, fasc. n. 1/2003, p. 3, secondo cui l'art. 156 costituiva una disposizione orientata "essenzialmente a salvaguardare un ruolo dello Stato suscettibile di essere altrimenti compromesso dall'applicazione dei principi che presiedono ai conferimenti [...]".

¹⁶ Come sottolineato, fra gli altri, da B. DI GIACOMO RUSSO, *La materia dello spettacolo in Italia tra competenze statali e regionali*, in *Amm. in cammino*, 4 novembre 2015, p. 10.

¹⁷ Su tale aspetto, v. C. BARBATI, *Lo spettacolo nella storia istituzionale*, cit., p. 336.

Un simile riferimento, come noto, non compare né fra le materie di competenza esclusiva statale (ove si opera, semmai, un richiamo alla “tutela dei beni culturali”¹⁸), né fra quelle di competenza concorrente (ove invece si menziona la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali”¹⁹).

Tale “assenza” ha determinato fisiologiche incertezze interpretative e dato adito, sulla scorta di un’esegesi prettamente letterale del disposto costituzionale, alla possibilità di ricondurre lo spettacolo tra le materie di competenza residuale delle Regioni²⁰.

Impostazione, quest’ultima, che non è stata per la verità accolta dal prevalente convincimento diffusosi all’indomani della riforma costituzionale²¹ secondo cui, stante il carattere ampio e onnicomprensivo dell’espressione “attività culturali”, ben avrebbe potuto mantenersi in capo allo Stato la possibilità di individuare i principi fondamentali della materia, venendo così in rilievo un’ipotesi rientrante nel terzo comma dell’art. 117 Cost.

Su tale delicato profilo, pertanto, decisivo è stato il ruolo del giudice costituzionale, che non ha tardato a far luce su una siffatta (rilevante) problematica posta dall’assetto di competenze legislative tratteggiato dal rinnovato Titolo V della Costituzione.

3. *L’actio finium regundorum* della Corte costituzionale nel riparto di competenze legislative dopo la riforma del Titolo V

Al fine di meglio comprendere i più recenti approdi interpretativi della Corte con riguardo al settore dello spettacolo, appare necessario soffermarsi sui principali passaggi ermeneutici in cui il giudice costituzionale ha affrontato il problema della collocazione di tale oggetto di disciplina all’interno dell’articolato riparto di competenze di cui al riformato art. 117 Cost.

¹⁸ Art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

¹⁹ Art. 117, terzo comma, Cost.

²⁰ Su tale dibattito v., in particolare, C. TUBERTINI, *La disciplina dello spettacolo dal vivo tra continuità e nuovo statuto delle autonomie*, in *Aedon*, fasc. n. 3/2004, p. 1.

²¹ Si veda il parere del Consiglio di Stato, Sez. cons. atti normativi, del 20 dicembre 2002, n. 3608, reperibile in *Aedon*, fasc. n. 1/2003, p. 3, in cui si è osservato: “la circostanza che la disposizione costituzionale di cui all’articolo 117 non abbia autonomamente considerato lo spettacolo, che invece il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 faceva oggetto di apposita disciplina [...] distinta da quella relativa ai beni e attività culturali [...], comporta che il nuovo articolo 117 della Costituzione abbia riportato la materia dello spettacolo a quella delle attività culturali [...]”.

Un primo pronunciamento di rilievo è indubbiamente rappresentato dalla sentenza n. 255 del 2004²², originata da un ricorso regionale con cui veniva censurata una normativa nazionale che disciplinava i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività di spettacolo nonché le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo (F.U.S.)²³, affidando la relativa definizione a “decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare”.

Per la Regione ricorrente tale disciplina interveniva nella materia di competenza regionale residuale dello “spettacolo” oppure – in subordine – in quella della “promozione e organizzazione di attività culturali”, ove lo Stato avrebbe dovuto limitarsi alla definizione dei soli principi fondamentali.

Il riferimento ai citati “decreti non aventi natura regolamentare”²⁴, in sostanza, finiva per rappresentare un meccanismo essenzialmente elusivo del dettato costituzionale, ponendosi così in contrasto, fra gli altri, con l’art. 117, sesto comma, Cost.

In tale occasione – che rappresenta un vero e proprio “*leading case*” sul tema – la Corte ha affrontato il “cuore” del problema, precisando che la materia della “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, di legislazione concorrente, è “senza dubbio” in grado di ricomprendere anche le azioni di sostegno degli spettacoli.

Per il giudice costituzionale, infatti, l’art. 117, comma terzo, Cost. ha fatto menzione di tale materia “senza esclusione alcuna” e considerando soltanto i limiti che possono discendere, in via indiretta, da materie di competenza esclusiva statale quali, ad esempio, l’“istruzione” o la “tutela dei beni culturali”.

²² Con nota, assieme alla successiva sentenza n. 256 del 2004, di M. BELLETTI, *Il nuovo riparto di competenza Stato-Regioni tra continuità, ultrattività e urgenza. Note a margine delle sentenze nn. 255 e 256 del 2004*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 1 ss.

²³ Si trattava, segnatamente, dell’art. 1 del d.l. 18 febbraio 2003, n. 24 convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2003, n. 82, su cui v. specificamente G. DI COSIMO, *Storia di un regolamento mai nato. In margine al d.l. 24/2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 aprile 2003, pp. 1 ss.

²⁴ Su tale dibattuto fenomeno, fra gli altri, v. F. MODUGNO, A. CELOTTO, *Un non regolamento statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 2/2003, pp. 355 ss.; E. ALBANESI, *I decreti del Governo “di natura non regolamentare”. Un percorso interpretativo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, pp. 169 ss.; F. CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali “non aventi natura regolamentare”*, in *Quad. Cost.*, 2003, pp. 820 ss.

Da qui il rilievo per cui le “attività culturali” riguardano in realtà ogni attività concernente l’elaborazione e diffusione della cultura, “senza che vi possa essere spazio per ritagliare singole partizioni come lo spettacolo”²⁵.

Ciò posto, la Corte non è pervenuta alla declaratoria di incostituzionalità della normativa censurata nel caso di specie in quanto ha fatto applicazione del principio di continuità dell’ordinamento, con la precisazione però che un simile assetto di disciplina avrebbe potuto difficilmente giustificarsi in futuro²⁶, apparendo “ineludibile”, seppur difficoltosa²⁷, la necessità di una riforma in grado di assicurare un adeguato coinvolgimento del livello regionale²⁸.

Malgrado talune opacità nel riferimento all’evocato principio di continuità dell’ordinamento – cui la stessa ha fatto ricorso con riguardo a un atto intervenuto dopo la riforma del Titolo V, operando invece tale principio, di regola, relativamente a provvedimenti anteriori rispetto al mutamento del riparto di competenze – le conclusioni cui è addivenuta sono state comunque riprese nella successiva sentenza n. 256 del 2004.

Tale pronuncia, infatti, è intervenuta all’esito di un giudizio per conflitto di attribuzioni con cui era stata contestata la potestà dello Stato di dare attuazione alla legge n. 163 del 1985 istitutiva del F.U.S. attraverso regolamenti posteriori all’entrata in vigore del nuovo Titolo V, tesi a definire i criteri di finanziamento delle attività di spettacolo²⁹.

Anche in questa occasione il giudice costituzionale ha confermato che tale ambito rientra fra le materie di competenza concorrente e che una simile circostanza non implica, di per sé, l’immediata

²⁵ Per il giudice costituzionale, oltretutto, un simile “riparto di materie” finisce per accrescere significativamente le responsabilità delle Regioni incidendo sia sui vari settori produttivi rientranti nell’industria culturale, sia su “antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche e private operanti nel settore (come, ad esempio e limitandosi al solo settore dello spettacolo, gli enti lirici o i teatri stabili)” (v. Cons. dir., punto 2).

²⁶ Aspetto, questo, evidenziato da M. BELLETTI, *Il nuovo riparto*, cit., p. 4, per il quale appare evidente “che con tutta la buona volontà del caso, la sola continuità ordinamentale non [avrebbe potuto] osare tanto, trattandosi invero di autentica ultrattività, se pure giustificata dall’eccezionalità della situazione all’esame della Corte”: da qui l’ulteriore precisazione di quest’ultima secondo cui un simile impianto normativo non avrebbe potuto trovare giustificazione in futuro.

²⁷ La Corte infatti non ha sottaciuto che “[i]n un settore del genere si sconta in modo particolare la difficoltà derivante dalla mancanza, nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 [...], di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità fra Stato e Regioni [...].” (Cons. dir., punto 3).

²⁸ V. sempre il Cons. dir., punto 3, della pronuncia.

²⁹ Il rilievo di tale pronuncia è stato sin da subito evidenziato – assieme alla precedente sentenza n. 255 del 2004 – da S. FOÀ, *Costituzionalità “provvisoria”, continuità istituzionale e monito al legislatore statale: la disciplina dello spettacolo (a margine di C. cost. 255 e 256 del 2004)*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 22/2004, pp. 9 ss., secondo cui “[l]a risoluzione del conflitto di attribuzione mediante la sentenza n. 256 del 2004 rappresenta lo sviluppo del ragionamento seguito nella precedente pronuncia”.

incostituzionalità della legislazione vigente, in ottemperanza sempre a esigenze di continuità; da qui il mancato accoglimento delle censure mosse con riguardo ai citati regolamenti, stante la preminente necessità di garanzia dei beneficiari delle provvidenze economiche recate dal Fondo³⁰.

Nonostante alcuni aspetti di criticità legati all'esito di quel particolare giudizio³¹, la pronuncia appare egualmente significativa in quanto, se per un verso si è definitivamente rigettata quella posizione interpretativa che – basandosi sul tenore letterale del testo costituzionale – configurava in capo alle Regioni una competenza residuale, per altro verso la Corte ha voluto scongiurare il rischio che venissero a determinarsi vuoti normativi in grado di pregiudicare valori di centrale importanza come quelli tutelati dagli artt. 9 e 33 Cost.³².

Posto il rilievo dei ricordati pronunciamenti³³, l'orientamento volto ad attrarre lo spettacolo nell'ambito delle competenze concorrenti non ha conosciuto momenti d'incertezza nel successivo percorso interpretativo del giudice costituzionale, ove quest'ultimo – consolidando l'indirizzo intrapreso – ha avuto anzi occasione di fornire ulteriori specificazioni di indubbio rilievo con riguardo a profili anche molto particolareggiati della disciplina.

Si pensi, oltre alla pronuncia n. 160 del 2005 (che, valorizzando la richiamata natura concorrente della competenza, ha dichiarato l'incostituzionalità di una disciplina che prevedeva un finanziamento statale a destinazione vincolata per la costruzione della sede principale degli "istituti di cultura")³⁴, alla successiva sentenza n. 285 del 2005³⁵ che si è soffermata, in specie, sulle attività cinematografiche.

³⁰ Secondo la Corte, infatti, "l'accoglimento del ricorso, con il conseguente annullamento dei regolamenti impugnati, potrebbe comportare nell'immediato il sacrificio di valori [...] che permeano di sé la prima parte della Costituzione, e pertanto effetti incompatibili con la Costituzione stessa" (v. il Considerato in diritto della pronuncia).

³¹ Si ricorda infatti che la pronuncia ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in ragione del fatto che i regolamenti impugnati avevano ormai trovato applicazione, esaurendo così la loro funzione: una simile conclusione, tuttavia, sembra non pienamente coerente con l'orientamento della Corte che invece ritiene ricorrere tale fattispecie allorquando "l'atto impugnato risulti annullato con efficacia *ex tunc*, con conseguente venir meno delle affermazioni di competenza determinative del conflitto e quindi dell'interesse a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato, non rilevando, invece, a tal fine le sopravvenienze di fatto, quale il semplice esaurimento degli effetti dell'atto impugnato (*ex multis*, sentenza n. 183 del 2017, n. 9 del 2013, n. 328 del 2010 e n. 150 del 1981)" (in tal senso v., ad esempio, il Cons. dir., punto 4.1 della sentenza n. 224 del 2019).

³² Al riguardo v. ancora il Considerato in diritto della sentenza n. 256 del 2004.

³³ Su cui v. C. TUBERTINI, *La disciplina dello spettacolo dal vivo*, cit., p. 5, per la quale "l'effetto combinato delle due pronunce è indubbiamente quello di ridimensionare uno dei principali risultati che la dottrina aveva imputato alla riforma costituzionale, ovvero, la sottrazione dello spettacolo ad ogni forma di potestà normativa secondaria dello Stato".

³⁴ Nel giudizio evocato era stata censurata dalla Regione Emilia-Romagna una previsione della legge finanziaria 2004, con cui si autorizzava una determinata spesa destinando somme all'erogazione di contributi in favore degli "istituti di cultura" di cui alla l. 17 ottobre 1996, n. 524 per la costruzione della propria sede principale e demandando la

Anche simili attività, difatti, sono state ritenute dalla Corte rientranti all'interno della legislazione concorrente, non potendo neppure la cinematografia essere “scorporata” dalle “attività culturali” evocate dall'art. 117, comma terzo, Cost., concernente – così come affermato a partire dalla richiamata pronuncia n. 255 del 2004 – ogni attività riferibile all'elaborazione e diffusione della cultura³⁶.

In considerazione, tuttavia, della “strutturale inadeguatezza” del livello di governo regionale a soddisfare lo svolgimento delle complesse attività di disciplina e sostegno al cinema, il giudice costituzionale ha comunque giustificato un consistente intervento dello Stato nel settore³⁷, anche se con l'importante precisazione del necessario rispetto, in ogni eventuale ipotesi di attrazione di funzioni a livello centrale, del principio di leale collaborazione con le Regioni³⁸.

Così facendo, la pronuncia ha di fatto ribadito la centralità del ricorso alla concertazione quale momento cruciale per assicurare un effettivo coinvolgimento della dimensione regionale, ponendosi in tal modo nel solco della pregressa giurisprudenza costituzionale sullo spettacolo³⁹.

Impostazione, quest'ultima, ripresa anche in occasione della sentenza n. 71 del 2018⁴⁰ che, nel ricondurre la disciplina del “Fondo per la rievocazione storica” alla più volte richiamata

disciplina attuativa a un d.p.c.m. La Corte ha ritenuto fondati i rilievi regionali in quanto “non sono consentiti” – per costante orientamento – “finanziamenti a destinazione vincolata disposti con legge statale in materie la cui disciplina spetta alle Regioni perché non rientranti in ipotesi di competenza esclusiva dello Stato” (Cons. dir., punto 4). Sulla pronuncia, v. C. TUBERTINI, *Promozione delle attività culturali e autonomia di spesa delle regioni: il rilievo delle “esigenze di carattere unitario”*, in *Aedon*, fasc. n. 3/2005, pp. 2 ss., secondo cui la Corte con tale decisione abbia “scelto dunque di consolidare quella concezione estensiva della materia “promozione ed organizzazione delle attività culturali” enunciata nella sentenza n. 255/2004”.

³⁵ Evidenzia il rilievo di tale pronuncia, fra gli altri, B. CARAVITA DI TORITTO, *Legislazione dello spettacolo e riforma del Titolo V: aspetti giuridici*, in *Economia della cultura*, fasc. n. 1/2006, p. 31 s.

³⁶ La Corte infatti ritiene “infondata la tesi delle ricorrenti [...] di ricondurre la disciplina dettata dal d.lgs. n. 28 del 2004 entro gli ambiti di competenza di tipo residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in ragione del fatto che si tratterebbe di materie di volta in volta definibili come “cinematografia”, “spettacolo”, “industria”, “commercio” (v. Cons. dir., punto 3).

³⁷ Al riguardo v. il Cons. dir., punto 8 della pronuncia ove si afferma che “il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico” stante il rischio di “condizionamenti localistici”.

³⁸ Per il giudice costituzionale, infatti, è comunque “indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente [...] tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico che caratterizzano il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, ma che nel decreto legislativo sono invece riservati solo ad organi statali” (v. Cons. dir., punto 9).

³⁹ Con la pronuncia evocata, infatti, la Corte è poi addivenuta alla declaratoria d'incostituzionalità di un insieme di previsioni recate dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28 che disponeva il rinvio a varie tipologie di provvedimenti attuativi, laddove non contemplavano per la loro stessa adozione la preventiva intesa della Conferenza Stato-Regioni.

⁴⁰ Con nota di M. PICCHI, *A proposito del Fondo nazionale per la rievocazione storica*, in *Aedon*, fasc. n. 2/2019, pp. 1 ss.

competenza concorrente sulla “promozione e organizzazione di attività culturali”, ha affermato che i criteri di accesso a tale provvidenza debbono essere predefiniti d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni⁴¹.

Non meno interessante si presenta infine la pronuncia n. 153 del 2011⁴², con cui invece la Corte ha ritenuto di sottrarre alla richiamata materia di competenza concorrente la disciplina sulla revisione organica e riassetto delle fondazioni lirico-sinfoniche⁴³.

Una simile regolamentazione, invero, è stata ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” nonché di “ordinamento civile” di cui all’art. 117, comma secondo, lett. g) ed l), Cost. in ragione della natura formalmente privatistica ma sostanzialmente pubblicistica di simili organismi, oltre che per “la dimensione unitaria dell’interesse pubblico perseguito”⁴⁴.

Per il giudice costituzionale, infatti, “il riconoscimento della ‘missione’ di tutela dei valori costituzionalmente protetti dello sviluppo della cultura e della salvaguardia del patrimonio storico e artistico italiano” costituisce una conferma del fatto che le attività svolte dalle fondazioni lirico-sinfoniche sono riconducibili allo Stato e, come tali, impongono – per la definizione del relativo “quadro ordinamentale” ed “impianto organizzativo” – un intervento del legislatore statale⁴⁵.

Alla luce dei più significativi pronunciamenti del giudice costituzionale evocati, pertanto, è possibile comprendere come la Corte abbia condotto un’opera indubbiamente complessa e al tempo stesso meritoria, in quanto reiteratamente chiamata a dirimere contrasti interpretativi tutt’altro che

⁴¹ In tal caso infatti la disposizione impugnata a livello regionale era ritenuta lesiva di varie disposizioni costituzionali, tra cui l’art. 117, comma terzo, Cost., in relazione al principio di leale collaborazione, in quanto, nell’istituire un fondo statale a destinazione vincolata nella materia di legislazione concorrente della “valorizzazione dei beni culturali e della promozione e organizzazione di attività culturali”, non prevedeva forme di coinvolgimento delle Regioni nell’adozione del decreto ministeriale recante i criteri di accesso al Fondo stesso. Nel dichiarare fondata la questione, la Corte (v., in particolare, Cons. dir., punto 5) ha osservato che “la necessità dell’applicazione del principio di leale collaborazione [...] discende, in modo inequivocabile” dalla giurisprudenza costituzionale “sull’operatività di tale principio nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento che incide su materie di competenza regionale residuale o concorrente”.

⁴² Con nota di M. ARMANNI, *La Corte costituzionale e la disciplina degli enti lirici tra rischi di abuso delle materie trasversali, elusione della sussidiarietà e incerto utilizzo del precedente*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 17/2012, pp. 1 ss.

⁴³ Sul tema, V. CERULLI IRELLI, *Le fondazioni lirico-sinfoniche come organizzazioni pubbliche in forma privatistica*, in *Aedon*, fasc. n. 3/2012, pp. 1 ss. Per una più ampia riflessione sulle problematiche legate all’evoluzione della disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche, *ex multis*, v. G. ARMAO, *L’ordinamento giuridico delle fondazioni lirico-sinfoniche*, Torino, 2008.

⁴⁴ V. Cons. dir., punto 5.4 della pronuncia.

⁴⁵ *Ivi*, Cons. dir., punto 5.2.

semplici con riguardo a un ambito, quello dello spettacolo, storicamente conteso fra le tendenze centralizzanti dello Stato e le sollecitazioni territoriali delle Regioni.

Nel comporre simili problematiche ermeneutiche, il giudice costituzionale ha costantemente anteposto esigenze di continuità dell'ordinamento nonché formulato l'auspicio di un quadro normativo che fosse coerente con il rinnovato assetto di competenze e che – pur non disconoscendo la rilevanza della dimensione statale – fosse altresì in grado di assicurare l'effettività di meccanismi di raccordo con il livello regionale.

Ancora oggi, tuttavia, il dibattito relativo al ruolo dello Stato e delle Regioni all'interno di tale controverso ambito di disciplina risulta non essersi attenuato, avendo da ultimo imposto al giudice costituzionale, come vedremo di qui a breve, di pronunciarsi sui profili di incostituzionalità di un (ennesimo) tentativo di riforma del settore.

Con la sentenza n. 193 del 2023, infatti, la Corte ha fornito ulteriori importanti indicazioni, dichiarando l'incostituzionalità di alcune previsioni della legge 15 luglio 2022, n. 106 recante “Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo”.

4. Le riforme incompiute e il (tentativo di) riordino delle disposizioni sullo spettacolo con la legge 15 luglio 2022, n. 106

Prima di soffermarci sugli aspetti salienti di quest'ultimo importante pronunciamento della Corte, occorre preliminarmente far luce su quelli che sono stati i più recenti tentativi di riforma del settore.

Benché il tema sia oggetto di attenzione ormai da tempo⁴⁶, uno degli ultimi e più significativi interventi in tal senso orientati è indubbiamente costituito dalla legge 22 novembre 2017, n. 175⁴⁷.

⁴⁶ Si pensi, ad esempio, al tentativo intrapreso con l'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137 che contemplava una delega ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto, fra gli altri, di: “b) cinematografia; c) teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo; [...]”. Si veda altresì la successiva l. 27 luglio 2004, n. 186, il cui art. 2, comma 3, recava una delega al Governo per l'adozione di “uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative in materia di: a) teatro, musica, danza ed altre forme di spettacolo dal vivo; [...]”.

⁴⁷ Recante “Disposizioni in materia di spettacolo e deleghe al Governo per il riordino della materia”. Sul rilievo di tale provvedimento v., tra gli altri, E. ALBANESI, A. VALASTRO, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2023, pp. 413 ss.

Un simile provvedimento – adottato successivamente alla legge 14 novembre 2016, n. 106, di riforma della “Disciplina del cinema e dell’audiovisivo”⁴⁸ – avrebbe potuto rappresentare un autentico “momento di svolta”, atteso che fra i contenuti maggiormente significativi dell’articolato figuravano, da un lato, una delega volta al coordinamento e al riordino della disciplina sulle fondazioni lirico-sinfoniche e, dall’altro, un’ulteriore delega preordinata alla riforma dei comparti del teatro, della musica, della danza e di altre attività artistiche, che avrebbe dovuto condurre all’approvazione di uno specifico “Codice dello spettacolo”⁴⁹.

La portata della legge, che ha affrontato per il resto ulteriori aspetti di non marginale rilevanza⁵⁰, è stata tuttavia fortemente ridimensionata a causa del mancato esercizio delle deleghe ivi previste, ragion per cui si è posta la necessità di approntare una nuova disciplina di riforma.

È così che, dopo l’adozione di alcune misure di carattere per lo più settoriale⁵¹, il legislatore è intervenuto con la legge 15 luglio 2022, n. 106, al fine di (tentare nuovamente di) ricondurre ad unità il composito quadro normativo stratificatosi nel tempo.

Legge quest’ultima che, nel ridefinire la *governance* complessiva del settore, ha integrato i contenuti di alcune disposizioni della precedente legge n. 175 del 2017, occupandosi al contempo della regolamentazione di importanti aspetti concernenti la condizione lavorativa di operatori e professionisti del comparto.

Si è provveduto, così, alla modifica dell’art. 1, comma 1, della citata legge n. 175 del 2017 ove è stato ampliato l’elenco dei principi ispiratori della disciplina sullo spettacolo – costituenti, al

⁴⁸ Tale disciplina, come noto, ha disposto la riforma del meccanismo di censura preventiva sugli spettacoli cinematografici di cui alla l. 21 aprile 1962, n. 161 (che ha costituito oggetto di apposita regolamentazione nel successivo d.lgs. 7 dicembre 2017, n. 203), ridisegnando altresì il complessivo impianto normativo pubblicistico del settore. Sui contenuti innovativi della legge v., fra gli altri, L. CASINI, “*Il nastro dei sogni?*” *Il diritto (pubblico) del cinema e dell’audiovisivo*, in *Aedon*, fasc. n. 3/2017, pp. 1 ss. nonché A. SAU, *La legge n. 220 del 2016: quale spazio per le autonomie?*, in *Aedon*, fasc. n. 1/2018, pp. 1 ss.

⁴⁹ V. l’art. 2, comma 1, della l. 22 novembre 2017, n. 175. Tra le finalità di tali deleghe vi era quella “di conferire al settore un assetto più efficace, organico e conforme ai principi di semplificazione delle procedure amministrative e ottimizzazione della spesa [...]”.

⁵⁰ Si ricorda, infatti, come il provvedimento – tuttora vigente – abbia definito i principi generali della disciplina sullo spettacolo (art. 1) e provveduto all’istituzione del “Consiglio superiore dello spettacolo” (art. 3), organismo sostitutivo della precedente “Consulta per lo spettacolo” con funzioni di consulenza nell’elaborazione delle politiche di comparto.

⁵¹ Ci si riferisce in particolare al d.l. 28 giugno 2019, n. 59, c.d. “d.l. cultura” – convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2019, n. 81 – tra gli elementi qualificanti del quale vi sono specifiche misure in tema di personale delle fondazioni lirico-sinfoniche, su cui v. A. GUALDANI, *Note a margine del d.l. 28 giugno 2019, n. 59 (c.d. d.l. Cultura)*, in *Aedon*, 2019, pp. 1 ss.

contempo, “principi fondamentali ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.”⁵² – e, contestualmente, accresciuto l’insieme di finalità che la Repubblica si impegna a perseguire in questo ambito.

Difatti, se per un verso la disposizione oggi sottolinea la rilevanza (assieme ai riferimenti costituzionali di cui agli artt. 9, 21, 33 e 36 Cost.) di talune note Convenzioni internazionali sulla cultura⁵³, dall’altro elenca un insieme di ambiti prioritari d’intervento che, oltre a generiche finalità di promozione, esprimono una spiccata attenzione per il sostegno ai lavoratori dello spettacolo.

Elemento qualificante della legge n. 106 del 2022, invero, è la previsione di una serie di deleghe per il riconoscimento di nuove tutele in materia di contratti di lavoro e di equo compenso dei lavoratori autonomi nonché, ancora, per il riordino degli strumenti di sostegno alle varie tipologie di lavoratori del settore in genere⁵⁴.

Degne di particolare considerazione sono poi le ulteriori deleghe – che si pongono sulla falsariga delle precedenti contemplate dalla legge n. 175 del 2017 – per il riordino, nuovamente, della normativa sulle fondazioni lirico-sinfoniche nonché per la “riforma”, “revisione” e “riassetto” della composita disciplina dello spettacolo mediante la redazione di un apposito “Codice”⁵⁵.

Fra gli ulteriori contenuti della legge n. 106 del 2022, al di là di un variegato insieme di misure promozionali e di sostegno⁵⁶, significativa è infine l’istituzione di un “Sistema nazionale a rete degli osservatori sullo spettacolo”⁵⁷ – concepito per assicurare omogeneità ed efficacia all’azione conoscitiva e di supporto pubblico in tale campo – di cui fanno parte, da un lato, l’“Osservatorio nazionale”⁵⁸ e, dall’altro, gli “Osservatori regionali”⁵⁹.

⁵² Così come espressamente qualificati dall’art. 7, comma 1, l. 15 luglio 2022, n. 106.

⁵³ Segnatamente, ai sensi dell’art. 1, comma 1, della l. 22 novembre 2017, n. 175, come modificato dall’art. 1, comma 1, lett. a), della l. 15 luglio 2022, n. 106, la “Repubblica” persegue un insieme di finalità di promozione e sostegno dello spettacolo “nel quadro dei principi stabiliti” dalla Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, dalla Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, dalla Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del patrimonio culturale per la società nonché “tenuto conto” della risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2007 sullo statuto sociale degli artisti.

⁵⁴ Art. 2, commi 4, 5 e 6, l. 15 luglio 2022, n. 106.

⁵⁵ Art. 2, comma 1, 2 e 3, l. 15 luglio 2022, n. 106.

⁵⁶ V. in particolare: l’art. 3, istitutivo del Registro nazionale dei lavoratori dello spettacolo; l’art. 4, sulla regolamentazione della professione di agente per lo spettacolo dal vivo; l’art. 8, sull’attivazione da parte dell’INPS di servizi di informazione per gli iscritti al Fondo pensione lavoratori dello spettacolo; l’art. 9, istitutivo del Tavolo permanente per lo spettacolo; l’art. 10, sull’importo della retribuzione giornaliera riconosciuta a fini assistenziali; l’art. 11, sulla possibilità per le Regioni di promuovere tirocini con gli operatori dello spettacolo; l’art. 12, sui criteri di riparto del F.U.S. per promuovere l’equilibrio di genere e l’impiego di giovani nella lirica.

⁵⁷ Art. 6, l. 15 luglio 2022, n. 106, che dispone l’istituzione del Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo “al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all’azione conoscitiva del settore dello spettacolo dal vivo e di supporto pubblico alle relative attività [...]”.

⁵⁸ Art. 5, l. 15 luglio 2022, n. 106.

Proprio tale ultimo ambito della legge ha costituito oggetto di tempestiva censura da parte di alcune Regioni e condotto, successivamente, alla declaratoria d'incostituzionalità della disciplina con la sentenza n. 193 del 2023 della Corte costituzionale.

5. La sentenza n. 193 del 2023 della Corte costituzionale: lo “spettacolo” impone un adeguato coinvolgimento delle Regioni

La Corte costituzionale, con la richiamata pronuncia, ha dichiarato l'incostituzionalità di due disposizioni della legge n. 106 del 2022 che, come anticipato, ha costituito l'ultimo e più recente tentativo di riforma della complessa disciplina sullo spettacolo.

Il giudizio ha trovato la propria origine a seguito dei ricorsi promossi in via principale da alcune Regioni, che hanno censurato – sotto vari profili – gli articoli 5, 6 e 7 della legge, recanti rispettivamente la disciplina dell'“Osservatorio dello spettacolo”, del “Sistema nazionale a rete degli osservatori sullo spettacolo” e degli “Osservatori regionali”.

La declaratoria di incostituzionalità, anzitutto, ha colpito l'art. 5, comma 6, della legge.

In particolare, se il comma 1 dello stesso articolo ha previsto l'istituzione – presso il Ministero della cultura – dell'“Osservatorio dello spettacolo”⁶⁰, il successivo comma 6 ha demandato a uno o più decreti ministeriali l'individuazione della relativa “composizione” e “modalità di funzionamento”, oltre che le specifiche “modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni” del settore e il funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo⁶¹.

È stato poi previsto che tali decreti vengano adottati dal Ministro della cultura (di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali), “sentita” la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome.

Per le Regioni ricorrenti una simile previsione, in ragione del suo intervento in una materia rimessa alla potestà legislativa concorrente e in ottemperanza al principio di leale collaborazione,

⁵⁹ Art. 7, l. 15 luglio 2022, n. 106, che disciplina il concorso delle Regioni all'attuazione dei principi generali sullo spettacolo di cui all'art. 1 della l. 22 novembre 2017, n. 175, disponendo che le stesse, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza Stato-Regioni, promuovono l'istituzione di Osservatori dello spettacolo.

⁶⁰ Con lo scopo di “promuovere le iniziative nel settore dello spettacolo anche mediante la disponibilità di informazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza, completezza e affidabilità”.

⁶¹ Agli stessi decreti è stata altresì demandata la composizione e il regime di operatività della Commissione tecnica per la tenuta del registro nazionale dei professionisti dello spettacolo.

avrebbe dovuto prevedere il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni mediante il modulo procedimentale dell’“intesa” anziché del mero “parere”.

Nel ritenere fondata la questione, il giudice costituzionale ha operato anzitutto alcune interessanti considerazioni preliminari sulla rilevanza della legge n. 106 del 2022 quale primo vero provvedimento “di sistema” sulla disciplina dello spettacolo dopo la riforma del Titolo V.

Una legge di tal genere, per la Corte, era stata già da tempo – ossia a partire dalla ricordata sentenza n. 255 del 2004 – definita come una “necessità ineludibile”: ciò, in particolare, per l’esigenza di adattare la normativa statale a un assetto costituzionale, quello appunto successivo alla riforma, caratterizzato da un più ampio coinvolgimento regionale nella promozione e sostegno alle attività di spettacolo⁶².

Tanto premesso, il giudice costituzionale ha richiamato il consolidato orientamento secondo cui, in una materia di legislazione concorrente, le norme dettate dallo Stato possono ritenersi legittime non soltanto se preposte alla definizione dei principi fondamentali ma, altresì, allorquando dettate per operare una “chiamata in sussidiarietà”.

In tale ultima ipotesi, come noto, la previsione di poteri statali funzionali ad assicurare l’esercizio unitario – e, quindi, una “maggiore omogeneità dell’intervento pubblico in materia” – deve risultare coerente con le regole sostanziali e procedurali elaborate dalla giurisprudenza della Corte⁶³.

Nel caso di specie, il giudice costituzionale non ha dubitato della presenza delle condizioni legittimanti la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, apparendo l’intervento di quest’ultimo proporzionato e ragionevole, oltre che fondato su adeguate esigenze di unitarietà.

Ad esser ritenuta insussistente, piuttosto, è stata l’osservanza del requisito procedurale dell’“intesa” fra Stato e Regioni, quale “forma necessitata” di concreta declinazione del principio di leale collaborazione che lo Stato avrebbe dovuto garantire per assicurare il più ampio coinvolgimento regionale⁶⁴.

La Corte ha così puntualizzato che l’“Osservatorio dello spettacolo”, malgrado la sua natura di organismo statale, costituisce in realtà il centro “nevralgico” per il funzionamento effettivo del

⁶² Cons. dir., punto 4.3.

⁶³ Si richiamano al riguardo le note pronunce n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004.

⁶⁴ Cons. dir., punto 4.3.

“Sistema a rete” previsto dall’art. 6 della legge, ben potendo le relative modalità di costituzione e funzionamento incidere sul concreto esercizio delle funzioni delle Regioni nel settore⁶⁵.

Nel precisare che la regolamentazione dello stesso “Osservatorio” non può essere ricondotta alla competenza statale dell’“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”⁶⁶, difatti, il giudice costituzionale ha evidenziato che i decreti ministeriali di cui alla disposizione impugnata – “lungi dal potersi ricondurre alla mera disciplina organizzativa di un ufficio statale” – posseggono in realtà un’estensione molto ampia e tale da involgere aspetti anche di natura funzionale in grado di interessare le competenze regionali.

Da qui la declaratoria di incostituzionalità della disposizione per violazione degli artt. 117, comma terzo, 118, comma primo e 120, comma secondo, Cost., laddove ha previsto, appunto, che i decreti del Ministero della cultura debbano essere adottati “sentita” la Conferenza permanente Stato-Regioni anziché previa “intesa” con quest’ultima.

Gli ulteriori rilievi d’incostituzionalità hanno poi riguardato l’art. 7, comma 1, lett. c) della legge, previsione censurata nella parte in cui ha disposto il compito per le Regioni di promuovere e sostenere le attività dello spettacolo dal vivo “attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni”.

Per le Regioni una simile disposizione avrebbe violato la competenza legislativa regionale in materia di “organizzazione amministrativa” ai sensi dell’art. 117, comma quarto, Cost.

Nel ritenere fondata la questione, la Corte ha fatto riferimento a quella giurisprudenza con cui sono stati più volte censurati interventi statali che affidavano funzioni amministrative a specifici organi o enti regionali anziché alla Regione⁶⁷: reiteratamente, infatti, il giudice costituzionale è pervenuto alla declaratoria di illegittimità di norme statali recanti la puntuale indicazione dell’organo regionale titolare della funzione amministrativa⁶⁸.

Sulla scorta di simili precisazioni, la Corte ha ritenuto che la disposizione impugnata violasse la competenza legislativa regionale in materia di “organizzazione degli uffici” di cui all’art. 117,

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ Ciò poiché una simile competenza, secondo quanto già affermato dalla Corte nella sentenza n. 270 del 2005, Cons. dir., punto 9, “non può assumere le caratteristiche di un titolo “trasversale” in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano”.

⁶⁷ Si tratta delle sentenze n. 22 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007.

⁶⁸ V. la sentenza n. 293 del 2012 che opera un riferimento alla precedente sentenza n. 387 del 2007.

quarto comma, Cost.⁶⁹, ritenendo per il resto assorbite le questioni promosse in riferimento agli ulteriori parametri costituzionali.

Alla declaratoria d'incostituzionalità, invece, la stessa non è pervenuta con riguardo all'art. 6, comma 2, lett. c) della legge, censurato dalle Regioni nella parte in cui ha affidato a un decreto ministeriale – da adottarsi previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni – la disciplina delle modalità operative di realizzazione e funzionamento del “Sistema nazionale a rete” degli osservatori dello spettacolo, impugnata “in via cautelativa” nel timore dell'incidenza di tale decreto sulla disciplina degli “Osservatori regionali”.

La questione, in specie, è stata ritenuta infondata poiché, stando al tenore letterale della disposizione, per la Corte il decreto ministeriale è chiamato a definire esclusivamente le concrete modalità di funzionamento del “Sistema nazionale a rete”, senza potersi pertanto occupare della disciplina e della concreta organizzazione degli osservatori regionali⁷⁰.

Conclusivamente, in considerazione della declaratoria di incostituzionalità delle due disposizioni richiamate – e al di là dell'infondatezza delle ulteriori censure sollevate dalle Regioni ricorrenti⁷¹ – la pronuncia sembra presentare, nel complesso, aspetti di non marginale interesse.

⁶⁹ Né, del resto, è stato possibile per la Corte ricondurre la disposizione censurata alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma secondo, lett. r), Cost., in materia di “coordinamento informativo”, stante l'attribuzione agli Osservatori regionali di funzioni tanto “informative”, previste dalla lett. a) del medesimo art. 7, quanto di “amministrazione attiva”, contemplate invece dalla lett. c) della disposizione (v. Cons. dir., punto 7.4).

⁷⁰ Cons. dir., punti 5 ss. Il giudice costituzionale, infatti, è stato chiaro nell'affermare che il decreto evocato “non potrà imporre specifiche soluzioni organizzative alle regioni, ma dovrà disciplinare, sul piano funzionale, le regole che garantiranno la più efficace condivisione di informazioni e dati da parte dello Stato e delle regioni all'interno del Sistema nazionale a rete”: ambito, quest'ultimo, peraltro riconducibile alla competenza statale del “coordinamento informativo” evocato dall'art. 117, comma secondo, lett. r), Cost.

⁷¹ Tra le più significative censure si ricorda quella riguardante l'art. 7 della legge, impugnato nella parte in cui, prevedendo che le Regioni “concorrono” all'attuazione dei principi fondamentali della materia di cui all'art. 1 della l. n. 175 del 2017, sarebbe entrato in contrasto con l'art. 117, c. 3, Cost., definendo il legislatore “in maniera riduttiva” il contributo regionale. Nel dichiarare l'infondatezza della stessa, il giudice costituzionale ha evidenziato che il legislatore statale, individuando per la prima volta i principi fondamentali della materia, si è posto in realtà nel solco della riforma del Titolo V, “riconoscendo in maniera inequivoca la competenza delle regioni nell'adozione della normativa di dettaglio attuativa di tali principi, fatte salve le ipotesi di chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato” (v. Cons. dir., punti 6 ss.). Da segnalare, inoltre, è la questione riguardante l'art. 7, c. 1, secondo periodo, recante le condizioni d'intervento delle Regioni nel settore dello spettacolo – nell'ambito delle azioni previste nelle successive lett. a) e b) della medesima disposizione – “sulla base di accordi” sanciti nella Conferenza Stato-Regioni, previsione ritenuta lesiva dell'art. 117, cc. 3, 4 e 6, Cost. per indebita violazione delle competenze regionali sotto vari profili. La Corte, nel ritenere infondata anche tale questione, ha affermato che la disposizione rappresenta un principio fondamentale della materia “promozione e organizzazione di attività culturali” ed è finalizzata a implementare l'omogeneità fra i diversi sistemi regionali in tale ambito, osservando altresì che “lo Stato ha legittimamente previsto la definizione di accordi per la condivisione con le regioni, all'interno della Conferenza permanente, dei “criteri” omogenei che dovranno guidare l'attività amministrativa regionale [...]” (v. Cons. dir., punti 8 ss.).

La Corte, infatti, ponendosi in linea di continuità con la più significativa giurisprudenza intervenuta in tema di spettacolo all'indomani della riforma del Titolo V, ha evidenziato la centralità della legge n. 106 del 2022 quale prima effettiva risposta alla necessità di un intervento riformatore della disciplina di settore.

Particolare attenzione è stata riservata al ruolo delle Regioni, il cui apporto è stato valorizzato, oltre che sotto il profilo del rispetto della competenza legislativa in materia di organizzazione degli uffici, con riguardo all'osservanza del "requisito procedurale" della leale collaborazione.

Ambito, quest'ultimo, relativamente al quale la Corte ha ritenuto di assicurare il più ampio coinvolgimento regionale tramite lo strumento dell'intesa (declinato quale "forma necessitata" di concreta declinazione del richiamato principio), addivenendo a una soluzione che in realtà non appare così scontata.

Non deve dimenticarsi, invero, che il giudice costituzionale nella sua giurisprudenza ha avuto modo di ricordare come il ricorso a tale peculiare modulo non risulti sempre necessario in ipotesi di chiamata in sussidiarietà, dovendo piuttosto valutarsi l'adeguatezza dello strumento collaborativo "in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte"⁷².

Da qui la chiara presa di posizione del giudice costituzionale in favore di una maggiore partecipazione delle Regioni, stante l'incidenza del contenuto dei decreti ministeriali di cui alla disposizione censurata sulle competenze regionali in materia di spettacolo.

6. L'"ineludibile necessità" di una riforma che assicuri un effettivo raccordo tra livelli di governo. Osservazioni finali

La riflessione sin qui condotta ha consentito di comprendere come la disciplina dello spettacolo costituisca ancora oggi un terreno assai problematico e caratterizzato da svariati elementi di complessità che non agevolano la definizione di un quadro omogeneo e stabile.

⁷² In tal senso, v. ad esempio la recente sentenza n. 31 del 2024 che, al Cons. dir., punto 5, richiama le pronunce n. 6 del 2023 nonché la più risalente n. 62 del 2005.

Uno dei profili maggiormente controversi – e al contempo rilevanti nella prospettiva del diritto pubblico – è costituito dal difficile rapporto fra Stato e Regioni nella compartecipazione al sostegno e alla promozione del settore.

Come si è avuto modo di verificare, la “tensione” fra centro e periferia ha rappresentato una costante dell’evoluzione della composita regolamentazione del fenomeno, circostanza indubbiamente favorita dall’insussistenza di un chiaro riparto di competenze definito a livello costituzionale.

Solo grazie al decisivo intervento della Corte, lo spettacolo è stato ricondotto alla materia concorrente della “promozione e organizzazione di attività culturali” di cui all’art. 117, comma terzo, Cost., rigettandosi così quell’impostazione che, all’indomani della riforma costituzionale del 2001, opinava nel senso dell’autonomia della materia, configurando una potestà legislativa residuale delle Regioni.

Superato questo iniziale – e al tempo stesso “atavico” – elemento d’incertezza, il legislatore non è riuscito, nel tempo, ad approntare una disciplina che riuscisse a far fronte alla necessità di riordino del composito quadro normativo e che, contestualmente, consentisse di assicurare un adeguato coinvolgimento regionale.

A fronte dei tentativi intrapresi – tra cui si ricorda quello del 2017, sostanzialmente vanificato dalla scadenza delle deleghe – con la recente legge n. 106 del 2022, a oltre vent’anni dalla modifica del Titolo V, il legislatore ha nuovamente manifestato la volontà di far fronte a quell’“ineludibile” necessità di riforma più volte evocata dal giudice costituzionale.

Si tratta di un intervento indubbiamente ambizioso e che si trova al momento in mezzo a un guado, “stretto” fra la dichiarata volontà di approntare una profonda rivisitazione del disomogeneo impianto normativo stratificatosi nel tempo e l’inesorabile avvicinarsi della scadenza del termine per l’esercizio delle deleghe ivi previste.

Termine, quest’ultimo, peraltro già oggetto di proroga⁷³, a conferma di quella perdurante inerzia del legislatore nel fornire risposte a un ambito di indiscussa rilevanza che, in ragione della sua ontologica complessità, vede aggravarsi le difficoltà connesse all’assenza di una disciplina organica.

⁷³ Avvenuta con l’art. 1, comma 6, della l. 24 febbraio 2023, n. 14 che ha prorogato da nove a ventiquattro mesi dall’entrata in vigore della l. 15 luglio 2022, n. 106 il termine per l’esercizio della delega per il riordino delle disposizioni sullo spettacolo.

La recente riforma, secondo quanto si è potuto verificare, è stata prontamente “marchiata” dalla declaratoria d’incostituzionalità della Corte, che con la recente pronuncia n. 193 del 2023, se per un verso non ha sottovalutato l’importanza di un coordinamento dello Stato che assicuri le (inevitabili) esigenze di unitarietà sottese all’articolato settore dello spettacolo, ha per altro verso prontamente stigmatizzato l’(ennesimo) tentativo di sconfinamento della dimensione statale su quella regionale e censurato il mancato rispetto dei requisiti procedurali imposti dalla leale collaborazione.

Dalla pronuncia della Corte emerge infatti la centralità dell’osservanza di tale principio, il cui rispetto, non soltanto nella sua dimensione sostanziale ma anche in quella procedurale, viene ritenuto imprescindibile affinché – conformemente a quanto costantemente ribadito nella giurisprudenza costituzionale – “le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze” possano essere adeguatamente temperate con “la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni”⁷⁴.

L’auspicio, pertanto, è che tale importante indicazione della Corte, con riguardo alla necessaria operatività dei meccanismi di concertazione paritetica fra Stato e Regioni (oltre che con riferimento al più generale rispetto delle competenze regionali), non rappresenti una battuta d’arresto per il processo di avanzamento della riforma quanto, piuttosto, un momento di stimolo e rilancio per un suo più efficace completamento⁷⁵.

⁷⁴ Così, Corte costituzionale, sentenza n. 165 del 2011, Cons. dir., punto 8, che richiama, fra le altre, le sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004.

⁷⁵ Resta peraltro da chiedersi come, in un contesto già di per sé notevolmente complesso e in assenza di una chiara e consolidata definizione dei principi fondamentali del settore, lo spettacolo potrà essere interessato dal dibattito circa il c.d. “regionalismo differenziato”, rientrando lo stesso all’interno (di una) delle materie concorrenti in relazione alle quali, come noto, l’art. 116, comma terzo, Cost. prevede che possano essere conferite “ulteriori forme e condizioni particolari” di autonomia.