



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
09/070/CR/C6

LEGGE QUADRO PER LO SPETTACOLO DAL VIVO.

TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE C. 136 CARLUCCI, C. 459
CIOCCHETTI, C. 769 CARLUCCI C. 1156 CECCACCI RUBINO, C. 1183 DE BIASI, 1564
GIAMMANCO, C. 1480 ZAMPARUTTI, C. 1610 ZAZZERA, C. 1849 RAMPELLI, C. 1935
CAPARINI, e C. 2280 GOISIS

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel vedere con favore un progetto di legge che definisca i principi fondamentali in materia di spettacolo dal vivo, ritiene opportuno ribadire le questioni di principio già segnalate nel documento approvato nella seduta del 2 luglio 2009 (allegato) al fine di avviare un proficuo confronto come sarebbe auspicabile trattandosi di legislazione concorrente. Ove ciò non dovesse verificarsi la valutazione delle Regioni sulla presente proposta sarebbe negativa. Evidenzia, altresì, alcune considerazioni più specifiche nel merito dell'articolato.

1. Capo I - Disposizioni generali

Dall'esame del capo I si rileva come l'assetto istituzionale delle competenze previsto dal progetto di legge sia altamente lesivo delle prerogative regionali in materia. Vengono riproposti, in sostanza, l'attuale assetto delle competenze e la centralità dello Stato nella definizione e nella gestione degli interventi in ogni settore dello spettacolo. In particolare si rileva che la stessa denominazione del progetto di legge denota un approccio alla materia non coerente con la riforma del titolo V. E, infatti, improprio parlare di "legge quadro" dopo la succitata riforma.

Le cosiddette "leggi quadro" venivano emanate dallo Stato e contenevano i principi, nelle materie indicate nel previgente testo dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, entro cui poteva esprimersi la funzione legislativa delle Regioni a statuto ordinario.

Prima della riforma costituzionale del 2001, infatti, le Regioni a statuto ordinario potevano esercitare la potestà legislativa solo nelle materie tassativamente indicate nell'art. 117 della Costituzione, e solo nei limiti di una "legge-cornice" statale, ovvero dei principi fondamentali della materia.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione, la categoria delle leggi-quadro formalmente non esiste più e potestà legislativa concorrente è la potestà legislativa limitata dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, nell'attuale formulazione prevede un elenco di materie nelle quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato".

La Corte costituzionale, nelle note sentenze n. 255 del 2004, 256 del 2004 ha ritenuto che la disciplina dello spettacolo dal vivo sia riconducibile alla materia di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. "promozione ed organizzazione di attività culturali": trattandosi, dunque, di materia rientrante nella potestà legislativa cosiddetta "concorrente", spetta allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, attribuendo alla competenza legislativa regionale la disciplina della materia. Allo stesso modo, con la sentenza n. 285 del 2005 la Corte, ribadendo quanto già espresso con le

sentenze citate sulla competenza legislativa in materia di spettacolo, ha confermato che il sostegno delle attività cinematografiche rientra nella materia *“promozione e organizzazione di attività culturali”*, con la conseguenza che le funzioni che la legge mantiene in capo allo Stato, in virtù del principio di sussidiarietà, debbono essere esercitate d’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Pare del tutto evidente come le disposizioni della proposta di legge in oggetto non siano rispettose di tale riparto di competenze e quindi, potenzialmente, illegittime.

Più corretta dal punto di vista del riparto di competenze post riforma del Titolo V della Costituzione appare essere una formulazione dell’articolo 1 che definisca l’ambito d’intervento della legge come determinazione dei principi fondamentali e detti le norme di competenza dello Stato in materia di spettacolo dal vivo, nel rispetto delle competenze legislative delle Regioni, definite ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione.¹

Sempre con riferimento all’art. 1 del p.d.l. in questione appare del tutto singolare che, trattandosi di una legge che riguarda tutto lo spettacolo dal vivo, dall’ambito della sua applicazione venga, di fatto, escluso il settore delle fondazioni lirico sinfoniche nonostante nell’enunciazione del comma 2 sia espressamente dichiarato che *“La Repubblica pone in essere le condizioni per assicurare alla musica in tutte le sue espressioni...forme di sostegno e di incentivazione”*.

Circa l’individuazione dell’oggetto della legge e dei principi fondamentali per lo spettacolo dal vivo (art. 2) si rileva innanzitutto che l’obiettivo di disciplinare forme d’intesa e di coordinamento istituzionale risulti definito in maniera non corretta. La Costituzione utilizza tale concetto all’art. 118, terzo comma, in merito alle funzioni amministrative relative a materie di esclusiva competenza statale (art. 117 secondo comma della Costituzione), quali immigrazione, ordine pubblico e sicurezza e tutela dei beni culturali. Non può, dunque, essere previsto con riferimento ad una materia di competenza concorrente.

L’articolo 2 della proposta di legge enuncia, infatti, che la stessa fissa i principi fondamentali che sovrintendono l’azione pubblica in materia, *“disciplinando forme di intesa e coordinamento istituzionale tra Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni”*: in realtà, la definizione, di cui agli articoli successivi, estremamente dettagliata, dei compiti dello Stato e della Conferenza unificata, smentisce l’annunciato principio di leale collaborazione.

Poco lo spazio lasciato alla determinazione della sede concertativa, la quale dovrebbe esprimersi, per l’attuazione dei principi fondamentali, addirittura *“d’intesa con il Ministro che rappresenta lo Stato”*.

I principi fondamentali di cui al comma 2 appaiono finalizzati in modo strumentale alla successiva determinazione di un ambito di competenza statale sulla materia eccessivamente pervasivo. Viene indicato, infatti, un prioritario interesse nazionale dello spettacolo dal vivo, lo si considera elemento unificante dell’articolata identità nazionale del Paese e del suo patrimonio artistico e culturale e se ne indicano altri riferimenti correlati a tali concetti.

L’ambito di competenza dello Stato deve, invece, essere individuato in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia stabiliti, come correttamente avviene all’art. 5 comma 1, laddove si parla di compiti delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni.

Inoltre, sembrano fuoriuscire dall’ambito dei principi fondamentali, a titolo esemplificativo, le disposizioni di cui alle lettere:

¹ Al proposito si richiama quanto evidenziato dal documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome in data 2.7.2009 *“.....Ciò risulta ancor più grave ove si consideri che le Regioni hanno svolto nel recente passato un ruolo particolarmente attivo che ha portato all’elaborazione di una proposta di legge sui principi fondamentali in materia, approvata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta dell’11 novembre 2004, che ha consentito di pervenire ad una proposta condivisa fra la VII Commissione della Camera, le Regioni e le associazioni di categoria. Tale proposta non fu approvata dalla Camera per un emendamento proposto dal Governo e per la scadenza della legislatura.”*

- n) “riconoscimento agli organismi dello spettacolo dal vivo della qualifica di piccola e media impresa”;
- p) “il riconoscimento della professione di agente per lo spettacolo dal vivo”;

Molte altre disposizioni contenute nell’articolo all’esame paiono con tutta evidenza obiettivi e non principi fondamentali.

1.1 Compiti dello Stato

In merito ai compiti dello Stato la formulazione dell’articolo 3 manifesta un intento accentratore del livello decisionale che contrasta con il riparto costituzionale delle competenze.

Nella definizione dei compiti dello Stato, infatti, vengono conferite al Ministro per i beni e le attività culturali funzioni amministrative in attuazione dei principi fondamentali di cui all’articolo 2.

Innanzitutto non è corretto affidare al Ministro per i beni e le attività culturali la definizione degli indirizzi generali per lo spettacolo dal vivo “d’intesa con la Conferenza unificata”. Lo Stato è, infatti, uno dei soggetti istituzionali che partecipa a questa sede concertativa, non un soggetto distinto che contratta con essa.

La lettura, poi, del comma 1 dell’art.3 (titolarità del Fondo attribuita al Ministero) e del comma 2, lettere a) b) c) (principali funzioni attribuite al Ministro) in combinato disposto con l’art. 17 (commi 7 - 10 in cui si dettagliano le modalità di attribuzione dei contributi da parte dei comitati tecnici) conferma un assetto delle funzioni corrispondente all’attuale stato di fatto, accentuando così l’impronta di norma di dettaglio già rilevata.

Inoltre risulta poco comprensibile il riferimento – di cui alla lettera b) – alla ripartizione della “quota parte” del Fondo fra i diversi settori dello spettacolo dal vivo e delle risorse aggiuntive (ma allora, le Fondazioni lirico sinfoniche sono ricomprese?).

1.2 Compiti della Conferenza Unificata

Non sono correttamente formulati i compiti affidati alla Conferenza Unificata. In particolare, suscita perplessità la dicitura di cui all’art. 4 comma 1, lettera b), a norma del quale la Conferenza unificata esprime parere preventivo sulla ripartizione delle risorse “d’intesa” con il Ministero dei beni culturali, che rappresenta lo Stato. E’ evidente che l’intesa si forma in seno alla Conferenza quale sede concertativa cui partecipa anche lo Stato e non fra la Conferenza e lo Stato.

Altrettanto sconcerato provoca il dettato della lettera i) allorché - al di fuori delle specifiche funzioni di concertazione istituzionale riservate alla Conferenza unificata dalla vigente normativa – affida alla stessa la valutazione dell’efficienza e dell’efficacia dell’intervento pubblico.

Infine le intese e gli accordi interistituzionali di cui alle lettere e), f), g), ed h) non trovano, al Capo II, forme di attuazione e previsione di accesso alle risorse del Fondo rischiando, quindi, di rimanere inattuati.

1.3 Compiti delle Regioni e degli Enti Locali

Viene riunita in un unico articolo (art. 5) la definizione dei compiti delle Regioni e degli Enti locali. Più corretta sarebbe un’individuazione distinta.

Appare incongruo, poi, parlare di autonomia legislativa e amministrativa riconosciuta alle Regioni (comma 1, lettera a) e contestualmente vincolarle all’adozione di un programma triennale, che tenga, addirittura, conto degli interventi delle altre Regioni sul proprio territorio.

Risulta altresì lesiva del riparto di competenze la previsione di cui alla lettera e), a norma della quale vengono istituite e definite le “residenze destinate alle attività di teatro, danza e musica” vincolando le Regioni e gli Enti locali a specifiche e dettagliate modalità di sostegno.

Ancora, pare un’inutile duplicazione la previsione dell’istituzione da parte delle regioni di fondi di garanzia (lettera j)), in quanto la previsione dell’istituzione di un fondo di garanzia era già contenuta all’articolo 3, lettera g), fra i compiti dello Stato.

E’, infine, lesivo delle competenze regionali il comma 2 laddove prevede l’istituzione di fondi regionali per lo spettacolo dal vivo determinandone l’ammontare minimo. Circa gli aspetti finanziari nel loro complesso si rimanda, comunque, al successivo punto 4 del presente documento.

1.4 Osservatorio dello Spettacolo

La disposizione che impone alla SIAE di fornire una ricognizione analitica sull’andamento delle attività dello spettacolo dal vivo all’Osservatorio Nazionale dovrebbe essere integrata con l’obbligo di fornire la stessa ricognizione analitica anche agli Osservatori Regionali.

Considerata, inoltre, la finalità di rilevante interesse pubblico dell’attività degli Osservatori, anche per gli artisti e gli autori, sarebbe opportuno prevedere la gratuità della collaborazione della SIAE nell’elaborazione e nella fornitura dei dati di cui sopra.

2. Capo II - Interventi di riforma

Con riguardo al Capo II Interventi di riforma, le norme dell’articolo 6 sulla “riorganizzazione dello spettacolo dal vivo” suscitano più di un dubbio interpretativo. E difatti, la disposizione recata dal comma 1, sembra stabilire un *favor* rispetto alle attività di riorganizzazione avviate dagli operatori del settore, da promuovere mediante strumenti di incentivazione che non vengono specificamente individuati.

Certamente detti incentivi non possono essere stabiliti con il decreto del Ministro per i beni e le attività culturali di cui al comma 2 del medesimo articolo – che, tra l’altro, è discutibile anche sotto il profilo della macchinosa procedura di adozione – né è dato rinvenirli nell’ambito delle “*norme di agevolazione ed interventi in materia fiscale*” stabilite all’articolo 10, stante la mancanza di qualsivoglia forma di collegamento tra le due disposizioni.

Di difficile interpretazione paiono altresì i “presupposti” per l’ottenimento dei finanziamenti pubblici statali alle imprese di spettacolo, elencati al comma 6 dell’articolo 6, e distinti in attività di carattere “internazionale, nazionale o territoriale”, sia in ragione dell’estrema genericità delle formulazioni letterali utilizzate sia in rapporto a non meglio precisate funzioni socio-culturali limitate alle attività di carattere nazionale.

Altrettanto discutibile la tecnica legislativa adottata nella redazione del comma 4 dell’articolo 6, poiché le disposizioni sull’Ente teatrale italiano avrebbero richiesto certamente una diversa sistematica, con uno o più articoli specificamente dedicati o, meglio ancora, con un provvedimento ad hoc, tale da coordinare le nuove norme con quelle esistenti, anche esplicitando eventuali abrogazioni.

In particolare, poi, la lettera b) dello stesso comma 4, cita esplicitamente i teatri greci e gli anfiteatri romani, escludendo dal circuito tutti i teatri romani.

Per quanto riguarda l’iter procedurale relativo all’accesso, alle modalità e ai criteri di attribuzione e di erogazione del FUS, l’articolato del p.d.l. ricalca sostanzialmente, rendendolo definitivo, il procedimento di carattere transitorio definito attualmente dai vigenti Decreti ministeriali Prosa, Musica, Danza, Circhi e Spettacolo Viaggiante, continuando così ad ignorare i pronunciamenti in materia della Corte Costituzionale e a non applicare l’art.117, 3° comma, della Costituzione.

Inoltre, la lettera c) dell'art. 17 affidando ai comitati tecnici la valutazione preventiva consultiva dei progetti di attività, fa riferimento a "contributi triennali in forma convenzionata", ma in nessuna altro articolo del p.d.l. si fa alcun riferimento a progetti triennali e a convenzioni triennali.

Va rilevato che al sostegno del sistema dello spettacolo concorrono lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, ognuno con proprie risorse. In capo alla Conferenza Unificata, ferme restando le funzioni di indirizzo generale ad essa attribuite dal p.d.l. andrebbero poste le funzioni relative alle modalità di utilizzo delle stesse risorse complessivamente intese, in una logica di sussidiarietà, concertazione fra i diversi livelli istituzionali, maggiore efficacia degli interventi, razionalizzazione del sistema e produttività della spesa pubblica. Il perseguimento di tali obiettivi non può che avvenire attraverso l'individuazione di strumenti di carattere interistituzionale e più specificatamente:

- 1) un'Intesa in sede di Conferenza Unificata che definisca le linee di indirizzo, gli obiettivi, le azioni prioritarie da realizzarsi, le risorse complessive disponibili per la loro attuazione, le modalità del loro utilizzo, gli strumenti operativi e gli impegni reciproci dei diversi livelli istituzionali;
- 2) Accordi di Programma Quadro triennali tra Stato e Regioni, - anche in considerazione della loro conoscenza dei territori - che individuino congiuntamente gli interventi strategici su cui far convergere da un lato le risorse statali e dall'altro le risorse regionali, degli Enti Locali e di altri soggetti pubblici e privati, configurando, così, un sistema di responsabilità condivisa anche sul piano della destinazione e della trasparenza nella erogazione dei finanziamenti.

Nel quadro delle competenze da attribuirsi alla Conferenza Unificata, così come ridefinite in precedenza, andrebbe anche riconfigurato, accanto all'Osservatorio dello Spettacolo (art. 5 bis), il ruolo del Consiglio dello Spettacolo dal vivo, previsto all'art. 17. Di fatto, nel p.d.l. si ripropone lo stesso modello delle attuali Commissioni consultive, con caratteristiche di pleoricità e scarsa efficacia, ma soprattutto in contrasto con i principi di semplificazione amministrativa.

Più opportunamente invece il Consiglio dello Spettacolo dal vivo dovrebbe essere uno strumento snello - non più di 8-10 membri - composto da esperti rappresentativi dei diversi settori, anche su proposta delle Associazioni datoriali, e da un adeguato numero di rappresentanti delle Regioni e degli Enti Locali, nominati dalla Conferenza Unificata, con funzioni consultive della stessa Conferenza, ai fini dell'elaborazione degli indirizzi, della predisposizione dell'Intesa e degli Accordi di Programma Quadro sopracitati.

Nel riconoscere e disciplinare la figura di "agente di spettacolo", l'art.14, 4° comma, prevede che l'iscrizione nel registro degli agenti dello spettacolo "costituisce titolo preferenziale per rivestire il ruolo di direttore generale, direttore artistico e organizzativo" nelle maggiori istituzioni ed enti dello spettacolo dal vivo, configurando, così, un evidente ed insanabile conflitto di interessi fra chi rappresenta artisti, esecutori ed interpreti (l'agente di spettacolo) e dirige fondazioni lirico-sinfoniche, teatri di tradizione, I.C.O., teatri stabili, soggetti stabili della danza, organismi di promozione e di formazione del pubblico, teatri municipali, rassegne e festival.

Per quanto riguarda, inoltre, la formazione professionale si sottolinea che quanto riportato dall'art. 12 comma 2 interviene con disposizioni di dettaglio su materia di competenza esclusiva dalle Regioni.

3. Capo III - Attività Settoriali

Nella definizione delle attività settoriali (musicali, teatrali, di danza, circhi, spettacolo viaggiante, artisti di strada e spettacolo popolare) si evidenzia che solo per il settore delle attività teatrali (art.19, 2° comma) sono ricomprese le attività "amatoriali", in contrasto con quanto previsto

dall'art. 9, 3° comma, che prevede il finanziamento, attraverso il Fondo per la creatività, della "promozione della musica, della coreutica e del teatro amatoriali".

L'inserimento fra i soggetti destinatari di finanziamento delle attività amatoriali determina un'ulteriore frammentazione del finanziamento pubblico con scarsi risultati in termini di razionalizzazione del sistema e di efficacia dell'intervento pubblico.

All'art. 19 la specificazione dei caratteri dell'attività dei teatri stabili (pubblici, privati e di innovazione) appare troppo di dettaglio (in particolare alle lettere b, c, e) e incoerente con gli articoli 18 e 20 che definiscono i settori della musica e della danza senza specificazione alcuna di attività.

4. Aspetti finanziari

La conferma del F.U.S, l'istituzione del nuovo del Fondo per la Creatività (art. 9) e la prescrizione di cui al secondo comma dell'art. 5 (fondi regionali con dotazione minima stabilita con legge dello Stato), appaiono in contrasto con le disposizioni di cui alla legge n.42/2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

Infatti, i decreti legislativi di attuazione della medesima dovranno classificare le spese connesse alle materie di competenza legislativa di cui all'art. 117, 3^ e 4^ comma, della Costituzione per la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato a fronte della nuova accresciuta autonomia impositiva e di spesa delle Regioni e degli Enti Locali.

La Conferenza ritiene, infine, che non appare pertinente l'utilizzo dei fondi FAS per l'attuazione della legge in questione.

Roma, 22 ottobre 2009