

SISTEMA DEL DIRITTO  
AMMINISTRATIVO ITALIANO

*Diretto da* F.G. Scoca - F.A. Roversi Monaco - G. Morbidelli

---

MARIA IMMORDINO - ALFREDO CONTIERI

# LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLO SPETTACOLO



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

## PROLEGOMENI PER UN INQUADRAMENTO SISTEMATICO DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DELLO SPETTACOLO

L'intervento pubblico nello spettacolo e in particolare quello che si effettua attraverso misure di promozione, di incentivazione e di ausilio finanziario, costituisce uno di quei temi sui quali il dibattito è stato da sempre ricco e vivace, espressione di una pluralità e diversità di opinioni e di sensibilità.

Un dibattito alimentato dalle ricorrenti crisi economico-finanziarie che hanno colpito il Paese, con conseguente trionfo delle ragioni dell'economia sui diritti, i quali hanno tutti, chi più chi meno, un costo<sup>1</sup>. Il che ha indotto a valutare i servizi pubblici più che per le loro intrinseche qualità e conseguenti finalità, per i loro costi, cui ha fatto seguito una severa politica di tagli, con conseguente riduzione, rispetto al passato, della sfera pubblica<sup>2</sup>. Tagli che hanno interessato anche la cultura e dunque le attività di spettacolo, che della cultura costituiscono una delle espressioni e che hanno confermato, sotto alcuni profili, quel ruolo di *cenerentola* che le politiche pubbliche tradizionalmente le hanno riservato.

Le politiche di *spending review*, avviate già negli anni Novanta del secolo scorso, volte ad un controllo qualitativo e quantitativo della spesa pubblica, hanno interessato anche gli assetti organizzativi al centro e in periferia e di conseguenza i profili funzionali del settore dei beni e delle attività culturali, compreso lo spettacolo.

Nel corso degli anni il dibattito si è appuntato, di volta in volta: sul-

---

<sup>1</sup> In proposito va richiamata l'acuta analisi di M. AINIS, *Economia e diritto: una questione di misura*, in *Federalismi*, 2015.

<sup>2</sup> Sul tema, si rinvia alle pregnanti riflessioni di M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Giappichelli, Torino, 2001, il quale rileva la differenza di prospettiva rispetto «ai cambiamenti registratesi a cavallo dei due secoli», cambiamenti nel segno di una espansione della sfera pubblica, messi in luce, ricorda, da V.E. ORLANDO (*Introduzione al Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, I, SEL, Milano, 1897, pp. 70 e 120 ss.) quando affiancava alla attività giuridica dell'amministrazione la c.d. «attività sociale».



l'esiguità, denunciata dagli operatori del settore, delle risorse finanziarie stanziata rispetto al fabbisogno reale dello stesso, evidenziandosi come proprio a causa di ciò, lo spettacolo, nelle sue molteplici manifestazioni, abbia incontrato e tutt'ora incontri notevoli difficoltà a diventare esso stesso *risorsa* per lo sviluppo, oltre che culturale, anche economico e sociale del Paese; sui bizantinismi e i defatiganti intralci burocratici che caratterizzano da sempre le relative procedure amministrative, in particolare quelle concernenti il finanziamento pubblico, talvolta accusate di essere poco trasparenti e non di rado ascritte a logiche clientelari, e solo recentemente interessate dal processo di semplificazione; sull'incapacità dei modelli organizzativi sperimentati – è il caso della soppressa Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo (Arcus S.p.a.) e della trasformazione degli enti lirici in fondazioni – di attrarre risorse organizzative e finanziarie di provenienza privata a favore della cultura; sull'originaria incerta collocazione dello spettacolo nella costituzione del '48; sui rapporti tra l'amministrazione statale e le autonomie territoriali, con le connesse esigenze di decentramento; sulle incertezze derivanti dalle differenti interpretazioni in ordine alla collocazione dello spettacolo nella legge di riforma costituzionale del 2001; sulla necessità di una legge generale, ancora oggi assente, nonostante i numerosi tentativi effettuati nelle varie legislature, contenente la disciplina unitaria dello spettacolo dal vivo<sup>3</sup>, legge alla quale rimettere oltre agli aspetti organizzativi e funzionali, anche la determinazione delle modalità e delle condizioni dell'intervento pubblico e in particolare, del finanziamento, secondo una prospettiva volta a privilegiarne la trasparenza, l'efficacia, l'efficienza e la semplificazione; e infine, sulla legittimità stessa di una *politica culturale*, distinta da una *politica della cultura*, idonea a bilanciare istanze di libertà – quale condizione indispensabile di qualsivoglia manifestazione artistica – e intervento pubblico, necessario per la promozione della cultura che l'art. 9 Cost. affida alla Repubblica in tutte le sue articolazioni ordinamentali, intervento finalizzato anche, come si è sottolineato in dottrina, a colmare le debolezze e le inefficienze del mercato<sup>4</sup>. Occorre, in altre parole, contemperare la libertà, nella duplice accezione di libertà

---

<sup>3</sup> Diversamente, per lo spettacolo cinematografico e audiovisivo, è stata emanata la legge n. 220 del 2016, con la relativa normativa di attuazione (tre decreti legislativi del 7 dicembre 2017; diciotto decreti attuativi emanati tra fine dicembre 2017 e metà gennaio 2018).

<sup>4</sup> N. BOBBIO, *Politica e cultura*, Einaudi, Torino, 1955, ora nei «REPRINTIS», III ed., 1980, in particolare si vedano i saggi *Politica culturale e politica della cultura*, p. 32 ss. e *Difesa della libertà*, p. 47 ss.

negativa e libertà positiva, nel senso che se la prima, ossia la libertà dell'arte, ex art. 33, comma 1, Cost., comporta il divieto di vincoli eteronomi, come emerge anche dall'art. 21 Cost., la seconda, invece, richiede la garanzia di mezzi tali da promuoverla, così da favorirne il godimento da parte di tutti i cittadini, come postula l'art. 9 Cost.<sup>5</sup>

È stato anche proposto, alcuni anni fa, il taglio totale dei fondi pubblici allo spettacolo per i dubbi, tra gli altri, sulla reale *utilità*, in ragione degli obiettivi perseguiti e dei risultati effettivamente raggiunti, dell'intervento finanziario pubblico, in particolare di quello statale. Incertezza che già serpeggiava nella prima metà degli anni Cinquanta per il settore cinematografico nei confronti di quella tendenza che si stava affermando in quegli anni di perpetuare, anche nel regime repubblicano, la politica del ventennio indirizzata soprattutto ad un massiccio sostegno finanziario al cinema<sup>6</sup>.

Risale infatti al 2009 un articolo sul tema di Alessandro Baricco<sup>7</sup> con il quale l'Autore proponeva, in modo deciso e con argomentazioni suggestive, di tagliare i fondi allo spettacolo così da sottoporlo alle regole del libero mercato, ritenuto ormai maturo e abbastanza dinamico per un equilibrato rapporto tra domanda e offerta delle relative attività, e suggeriva di spostare dette risorse verso la «televisione e la scuola», considerate «*i luoghi in cui in questo momento si combatte la battaglia per la difesa dei gesti, dei valori e del patrimonio della cultura*»<sup>8</sup>.

Non essendo più possibile, osservava Baricco, in tempi di grave crisi economica, quale quella che già nel 2009 travagliava il Paese, finanziare tutta la cultura sicché, dovendosi di conseguenza operare una scelta, questa non poteva che cadere sulla scuola di ogni ordine e grado e sulla televisione, considerati i luoghi dove il «*sapere*» è per tutti, così da «*costituire i canali privilegiati per un accesso generalizzato alla cultura e all'ar-*

---

<sup>5</sup> Con specifico riferimento alla scienza, ma con argomentazioni attinenti anche alla libertà dell'arte e più in generale, della cultura, M. MAZZAMUTO, *La libertà della scienza*, in G. CORSO-A. LA SPINA (a cura di), *Il Consiglio nazionale delle ricerche: CNR. Struttura e funzioni*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 169 ss.

<sup>6</sup> E. ROSSI, *Lo Stato cinematografico*, Parenti, Firenze, 1950, p. 35 ss. Particolarmente critico sul c.d. *cinema di stato*, F. BRUNO, *Intervento*, in AA.VV., *Intervento pubblico e libertà di espressione nel cinema, nel teatro e nelle attività musicali*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 236, s.

<sup>7</sup> A. BARICCO, *Basta soldi al teatro, meglio puntare su scuola e TV*, in *la Repubblica*, 24 febbraio 2009.

<sup>8</sup> A. BARICCO, *Il cambio di scena che serve alla cultura*, in *la Repubblica*, 4 marzo 2009.



te» da parte di quello che per l'Autore rappresentava in quel momento il c.d. Paese reale.

Sottesa a questa proposta era la constatazione, pienamente comprensibile, del fallimento di quello che era stato uno, se non il principale, obiettivo del finanziamento pubblico allo spettacolo nell'Italia repubblicana, la formazione, cioè, di un pubblico consapevole, colto e moderno, attraverso anche il tentativo di garantire pari opportunità di fruizione a tutti i cittadini, indipendentemente dal luogo di residenza e dalle condizioni economiche e di contrastare, attraverso la diffusione della cultura, anche il disagio sociale.

Sicché, affermava Baricco, laddove lo spettacolo, in tutte le sue accezioni, ha fallito possono ben riuscire la scuola e la televisione che, nel momento in cui scriveva, erano senz'altro i luoghi in cui le giovani generazioni erano presenti massicciamente, senza discriminazioni di ceto e di biografie personali.

Questa tesi, per quanto stimolante e sotto certi profili sicuramente provocatoria, oggi non appare più proponibile, essendo il pubblico evocato da Baricco, è appena il caso di sottolineare, profondamente diverso e con aspettative differenti rispetto al passato, anche per l'evoluzione tecnologica degli ultimi anni e l'affermarsi di nuovi linguaggi multimediali legati alla contemporaneità, con conseguente disaffezione, soprattutto da parte dei giovani, nei confronti della tradizionale offerta televisiva.

È stato affermato, con efficace espressione, che ormai ci si trova di fronte *ad un Barnum dell'immagine, circo ipermediatico* in cui «*si incrociano e si sovrappongono vorticosamente immagini di smart, tablet, piattaforme, siti, blog, social network, frammenti audiovisivi filmati, postati e condivisi senza un centro*»<sup>9</sup>.

Inoltre, pur condividendo e non potrebbe essere altrimenti, il ruolo fondamentale della scuola ai fini della formazione dei giovani, non si comprende perché il necessario aumento delle risorse ad essa destinate debba avvenire a scapito dello spettacolo, del quale anzi dovrebbe essere potenziato lo studio e la conoscenza da parte degli studenti, inserendo in maggior misura nei programmi scolastici la musica, il teatro e il cinema, quali manifestazioni di cultura idonee alla formazione della personalità dell'individuo, espressioni artistiche più vicine alla sensibi-

---

<sup>9</sup> A. CASTELLANO, *Il cinema di oggi: una riflessione*, Mimesis edizioni, Milano-Udine, 2021, p. 13.

lità e agli interessi del mondo giovanile, rispetto ai programmi scolastici tradizionali<sup>10</sup>.

In questa direzione sono apprezzabili gli sforzi compiuti dalle fondazioni lirico-sinfoniche e dagli enti concertistici di avvicinare i giovani al patrimonio musicale, anche attraverso l'istituzione nella propria organizzazione di dipartimenti didattico-divulgativo<sup>11</sup>.

L'avvicinamento all'arte è particolarmente utile e stimolante sin dall'infanzia, come suggeriscono le più moderne tendenze pedagogiche che concepiscono l'educazione all'arte come uno stimolo allo sviluppo della sensibilità e alla comprensione della propria identità.

L'arte diventa così uno strumento necessario ai processi educativi e le opere vengono proposte non solo per essere conosciute, ma soprattutto come pretesto per sviluppare il senso critico e l'apertura verso la cultura delle giovani generazioni fin dall'infanzia<sup>12</sup>.

Sullo sfondo di una crisi economica che ha sfiancato il Paese e della quale ancora oggi non si intravede la fine, anche a causa del susseguirsi in un breve arco di tempo di tragici eventi di portata planetaria, quali la pandemia da Sars-Covid-19, la guerra nel cuore dell'Europa e la conseguente crisi energetica, sono venuti alla luce, tra le altre, anche la fragilità del settore dello spettacolo e l'ineludibile necessità del finanziamento pubblico che permane nonostante non sfuggano i complessi e delicati rapporti tra politica e cultura e i conseguenti pericoli di un *mecenatismo* pubblico, ove questo si svolga in forme e secondo modalità tali da incentivare solo alcuni settori, negando risorse a quelle espressioni artistiche sgradite alla maggioranza di governo, finendo con il foraggiare quelle gradite alla politica, con il risultato di subordinare la cultura agli interessi, più che della società e della sua crescita culturale, di determinati centri di potere politico e burocratico in funzione della loro conservazione. Così da trasformare l'incentivazione e dunque, l'intervento promozionale in una larvata forma di censura.

---

<sup>10</sup> Sottolinea l'importanza della formazione artistica nella scuola e, in particolare, dell'educazione musicale ai fini della formazione della persona, E. PICOZZA *La funzione della musica e la risposta del potere politico in Italia*, in *Aedon*, 1, 2011.

<sup>11</sup> E. MAULE, *Gli enti lirici e orchestrali e l'educazione del pubblico giovanile: le ragioni dei dipartimenti educativi*, in *Riv. dir. arti e spett.*, 2, 2021, p. 81 s; ID., *La diffusione del teatro d'opera nelle giovani generazioni*, Uniprint, Fribourg, 2011, p. 17 ss.

<sup>12</sup> Da un punto di vista più generale si rinvia al d.m. 24 febbraio 2022, n. 3, di adozione «*Degli orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia*».



Infatti è stato messo in risalto che, perfino nei casi in cui l'intervento avviene con modalità trasparenti ed imparziali, così da risultare utile per lo sviluppo economico, sociale e culturale di un territorio, lo stesso potrebbe tuttavia rivelarsi un intervento non del tutto *disinteressato*, come invece postula l'art. 9 Cost., allorché impegna la Repubblica a promuovere lo sviluppo della cultura e delle sue molteplici espressioni<sup>13</sup>.

La persistenza della crisi economico/finanziaria ha reso certamente più evidenti i nodi irrisolti dell'intreccio tra denaro pubblico e cultura, con conseguente riproposizione della questione, del resto mai sopita, ed oggi più che mai attuale, del ruolo, delle modalità, dei limiti dell'azione pubblica a sostegno delle attività di spettacolo, espressioni indubitabili della cultura, quale valore costituzionalmente garantito.

L'interrogativo, che non è nuovo, essendosi posto da tempo, lo si ricordava prima, anche in dottrina, riguarda più di tutti quel profilo dell'intervento pubblico che si attua per mezzo di ausili finanziari, comprese le agevolazioni fiscali, alle attività di spettacolo. È sufficiente, al riguardo, ricordare le perplessità manifestate da una autorevole dottrina, in sede di primo commento agli artt. 153 e 156 del d.lgs. n. 112/1998, sulla stessa opportunità della promozione delle attività culturali e sulla positivizzazione del ruolo dello Stato come finanziatore delle stesse, in particolare, di quelle di spettacolo<sup>14</sup>.

Ma, a ben vedere, anche la presenza c.d. *diretta*<sup>15</sup> dei pubblici poteri nel settore dello spettacolo è stata investita dai venti del cambiamento ed in particolare da quelle istanze di decentramento, prima, e di privatizzazione, dopo, che a partire dagli anni Novanta del secolo scorso hanno investito forma e ambiti dell'intervento pubblico in numerosi settori, tra i quali lo spettacolo.

Una riflessione sulla perdurante opportunità dell'intervento pubblico, sia nella forma diretta che indiretta, nel settore dello spettacolo, cinematografico e dal vivo, secondo una bipartizione ormai risalente, non può

---

<sup>13</sup> Timori avanzati da A. CERRI, voce *Arte e scienza (libertà di)*, in *Enc. giur.*, III, Roma, 1988, p. 1.

<sup>14</sup> Interessanti le emblematiche riflessioni di G. CORSO, *Art. 153. La promozione*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 510. L'art. 153 del d.lgs. n. 112/1998, con riferimento alla *promozione* delle attività culturali, tra gli interventi pubblici di sostegno indica gli *ausili finanziari* mentre il successivo art. 156 ha sancito in una disposizione legislativa il ruolo statale di finanziatore delle attività di spettacolo.

<sup>15</sup> Sulle forme cc.dd. diretta ed indiretta dell'intervento pubblico, cfr. Cap. IV.

che essere necessariamente una riflessione ad ampio raggio che tocchi, cioè, tutte quelle questioni che sono oggettivamente preliminari all'interrogativo stesso.

Interrogativo, è appena il caso di sottolineare, che conferma quelle criticità nella struttura e nella disciplina dell'azione pubblica, già da tempo messe in luce oltre che dagli operatori del settore, dalla dottrina, che rendono non più procrastinabili quelle riforme normative di sistema, spesso annunciate, ma ad oggi non attuate. Ci si riferisce, in particolare al settore dello spettacolo dal vivo, per il quale manca ancora una disciplina organica, pur essendo attualmente vigente una legge delega, la n. 106/2022, in attesa dell'emanazione dei relativi decreti delegati. Diversamente il settore cinematografico è stato oggetto, anche di recente, di interventi legislativi – si tratta della legge n. 220/2016, e dei relativi decreti delegati e attuativi – che hanno integralmente ridisciplinato il settore, con una normativa che, in modo unitario, prende in considerazione profili diversi, quali quello istituzionale, culturale ed economico-finanziario, così da indurre la dottrina a parlare di un «*autonomo ramo del diritto*», avente ad oggetto il cinema e l'audiovisivo, «*caratterizzato da profili tanto pubblicitistici – di rango costituzionale – quanto privatistici*»<sup>16</sup>.

Risale al 2002 una legge, la n. 137, con la quale il Governo era stato delegato a emanare decreti legislativi di *rassetto* delle disposizioni in materia cinematografica, di teatro, di danza e delle altre forme dello spettacolo dal vivo, sparse tra diverse fonti normative, al fine di ricondurre l'intera disciplina a un sistema unitario e coerente, sia sotto il profilo dell'individuazione e dell'attuazione delle politiche pubbliche di settore, sia sotto quello della gestione delle risorse assegnate. Il Governo, in particolare, era stato autorizzato, come emerge dall'uso del termine *rassetto* e dal contenuto dei principi e criteri direttivi, a un'opera di sistemazione non limitata al mero coordinamento della normativa vigente, bensì di carattere innovativo.

Con la delega, quindi, avrebbe dovuto prendere l'avvio anche la futura disciplina sostanziale delle attività riconducibili allo spettacolo, registrato e dal vivo, e alla quale avrebbero già dovuto provvedere, ove

---

<sup>16</sup> Così L. CASINI, *La riforma del cinema e dell'audiovisivo. "Il nastro dei sogni"? Il diritto (pubblico) del cinema e dell'audiovisivo*, in *Aedon*, 3, 2017. In precedenza, il settore cinematografico, era stato oggetto nel 2004 di una normativa (d.lgs. n. 28) che aveva disciplinato i profili essenzialmente procedurali dell'intervento pubblico nel settore, e di un incisivo intervento del Giudice costituzionale nel 2005 (sentenza n. 285).





fossero state emanate, le leggi quadro previste dall'art. 49 del decreto n. 616/1977, o quelle leggi di riordino cui era stata affidata, dalla legge n. 163/1985, istitutiva del Fondo unico per lo spettacolo (da ora FUS), la regolamentazione dei diversi settori, comprese le modalità e le condizioni per l'assegnazione dei contributi alle strutture organizzative ammesse al beneficio.

Ma, com'è noto, tale delega, a differenza delle attività cinematografiche<sup>17</sup>, non ha avuto attuazione per quelle dello spettacolo dal vivo, neppure dopo che la stessa è stata rinnovata con l'art. 2, comma 3 della legge n. 186/2004, di conversione del d.lgs. 28 maggio 2004, n. 136.

Manca tuttora, come si è già detto, nonostante la pletera di iniziative governative e parlamentari, una legge organica delle attività teatrali di prosa, oggetto di circolari ministeriali, ai fini del finanziamento, fino al 1999, anno a partire dal quale le modalità e le condizioni del finanziamento pubblico vennero affidate a decreti ministeriali<sup>18</sup>.

La legge fondamentale sul circo e lo spettacolo viaggiante risale al 1968<sup>19</sup> e tranne alcuni interventi nel 1994 e nel 2014<sup>20</sup>, è rimasta immutata nell'impostazione originaria.

La disciplina delle attività musicali e di danza del 1967<sup>21</sup> è stata oggetto negli anni di numerosi e importanti interventi legislativi, che tuttavia hanno lasciato irrisolti i problemi della lirica italiana<sup>22</sup>.

Non potendosi, infatti, considerare come interventi di sistema neanche alcuni recenti provvedimenti legislativi, quali il decreto «*Valore cultura*»

---

<sup>17</sup> La delega di cui all'art. 10, comma 1, della citata legge n. 137/2002, ha avuto attuazione con il d.lgs. n. 28/2004.

<sup>18</sup> Con il d.m. n. 470/1999, attuativo del d.lgs. n. 492/1998.

<sup>19</sup> Legge 18 marzo 1968, n. 337, contenente «*Disposizioni in materia di circhi equestri e spettacolo viaggiante*».

<sup>20</sup> Il riferimento è al d.P.R. n. 394/1994 (art. 6) e al d.lgs. n. 112/1998, il quale ha abrogato, in una prospettiva di semplificazione, la disposizione di cui al citato art. 6, che sottoponeva ad una preventiva concessione e ad autorizzazione, rispettivamente l'esercizio degli spettacoli viaggianti e quello di attività circensi e parchi divertimento. Nonché al d.m. 1° luglio 2014, che ha previsto per le amministrazioni comunali la possibilità di accedere ad appositi contributi statali per l'allestimento di aree pubbliche attrezzate per tali forme di spettacolo dal vivo, in una logica volta alla valorizzazione della funzione sociale che la legge riconosce a tali attività.

<sup>21</sup> Legge 14 agosto 1967, n. 800, «*Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali*».

<sup>22</sup> Ci si riferisce, in particolare alla legge n. 100/2010, su cui per un esame critico si v. A. COGNATA-M. TRIMARCHI, *Le opere e i giorni*, in *Aedon*, 3, 2010.

del 2013<sup>23</sup>, contenente interventi finalizzati al «*rilancio del cinema, delle attività musicali e dello spettacolo dal vivo*». Misure che si risolvono, con la sola eccezione di quelle concernenti le fondazioni lirico-sinfoniche<sup>24</sup>, in alcuni interventi di natura essenzialmente finanziaria e fiscale. O il decreto *Art Bonus* del 2014<sup>25</sup>, del quale sono oggetto lo spettacolo lirico-sinfonico, il settore cinematografico e audiovisivo, contenente, ancora una volta, disposizioni urgenti finalizzate a favorirne lo sviluppo con strumenti di sostegno, diretto e indiretto, capaci di rispondere a quelle che, nella valutazione del legislatore, si definiscono fra le principali necessità di queste forme di spettacolo<sup>26</sup>.

Misure legislative che, pur presentando profili innovativi in materia di agevolazione fiscale e di cooperazione pubblico-privato, attraverso la spinta e la promozione di elargizioni liberali dei cittadini a vantaggio dei beni e delle attività culturali, in aggiunta a quelle pubbliche<sup>27</sup>, sono in ogni modo lontane da quelle proposte che hanno nel tempo segnato la riflessione della dottrina e delle sedi istituzionali in materia di valorizzazione e promozione delle attività di spettacolo e che avrebbero richiesto (e richiedono), un intervento legislativo di più ampio respiro, unitario e organico<sup>28</sup>, più che una decretazione d'urgenza di natura *autoapplicativa*. Si tratta, infatti, di una disciplina legislativa direttamente applicabile senza la fase amministrativa e procedurale di attuazione<sup>29</sup>.

Il tema generale della disciplina giuridica dello spettacolo interseca, a

---

<sup>23</sup> Trattasi del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni nella legge 7 ottobre 2013, n. 112.

<sup>24</sup> Cfr. Cap. IV, Sez. III.

<sup>25</sup> Trattasi del d.l. 31 maggio 2014, n. 83 convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2014, n. 106, successivamente più volte aggiornato.

<sup>26</sup> C. BARBATI, *Lo spettacolo nel decreto «Art Bonus». Conferme e silenzi*, in *Aedon*, 3, 2014; sui profili fiscali, C. LAMBERTI, *Aspetti fiscali dell'Art Bonus*, in G. MORBIDELLI-A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 74 ss.

<sup>27</sup> M. CAMMELLI, *La riga prima della prima riga, ovvero: ragionando su Art bonus e dintorni*, in *Aedon*, 3, 2014; P. UNGARI, *Il mecenatismo nella legge sull'Art bonus*, in G. MORBIDELLI-A. BARTOLINI (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 41 ss.

<sup>28</sup> Per alcune considerazioni critiche, C. BARBATI, *Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto Valore cultura*, in *Aedon*, 3, 2013.

<sup>29</sup> Sottolinea questo aspetto L. CASINI, in *Politica e amministrazione: "The Italian style"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 13 ss., il quale considera il decreto *Art Bonus* un esempio di legislazione frutto della presunzione ovvero dell'illusione della politica di poter fare a meno dell'amministrazione.



sua volta, una serie di nodi problematici e pone diversi interrogativi, alcuni dei quali hanno trovato una risposta in sentenze della Corte costituzionale, altri in interventi, seppur tardivi e frammentari, del legislatore; tutti sono stati oggetto di una ricca produzione dottrina.

In estrema sintesi e senza pretesa di completezza si elencano alcune delle tematiche che saranno affrontate nel corso del lavoro: attualità o meno delle ragioni costituzionali e dunque, dell'utilità/necessità dell'intervento pubblico di *promozione* dello sviluppo della cultura e quindi, delle attività di spettacolo (art. 9, comma 1), con il connesso problema del contemperamento di tale intervento promozionale con la garanzia costituzionale (art. 33) della *libertà* dell'arte e delle sue differenti espressioni, anche come libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), che è il dilemma, in definitiva, della conciliazione dell'intervento demandato ai pubblici poteri nell'arena della cultura e delle sue varie espressioni, con la garanzia della loro libertà; indipendenza o, meglio autonomia della cultura dalle concezioni ideologiche dominanti e perciò da condizionamenti ispirati dagli indirizzi delle maggioranze di Governo; morbo di *Baumol*, dal suo teorizzatore<sup>30</sup>, consistente nel problema della crescita *stagnante*, che giustificherebbe, secondo quella che è la tesi prevalente, l'intervento pubblico nello spettacolo, e necessità di individuarne i relativi antidoti; forme, modalità e condizioni dell'azione pubblica, tradizionalmente divisa in azione diretta e azione indiretta, con i correlati problemi di privatizzazione delle strutture pubbliche preposte allo svolgimento delle attività di spettacolo e di decentramento della gestione, tradizionalmente accentrata, del FUS, e cioè di quello che rappresenta ancora oggi lo strumento principale di finanziamento pubblico di tutto il settore, con l'eccezione di quello cinematografico, per il quale è stato istituito un fondo autonomo dalla già citata legge n. 220/2016; il ricordato processo di *spending review*<sup>31</sup> – che affida la riduzione della spesa pubblica alla semplificazione delle strutture organizzative ed alla razionalizzazione del personale – e conseguenze sugli assetti organizzativi e funzionali del settore; criteri e meccanismi che presiedono ai c. d. mercati dello spettacolo, quello dei finanziamenti pubblici (terreno di competizione tra i produttori per il loro ottenimento) e quello degli spettatori, la cui composizione è radicalmente mutata a seguito della pluralità dell'offerta di spettacolo con

---

<sup>30</sup> W.J. BAUMOL-W.G. BOWEN, *Performing arts: the economic dilemma*, The MIT Press, New York, 1966.

<sup>31</sup> Avviato con il d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012.

l'introduzione di nuove tecnologie e la multimedialità della comunicazione, le piattaforme televisive, i social, ecc.; ausili finanziari, loro configurabilità come aiuti di Stato, e deroga costituita dalla c.d. *eccezione culturale* in funzione della difesa delle *diversità culturali* di cui è ricca l'Unione Europea.

Anche la ormai riconosciuta collocazione costituzionale dello spettacolo, a seguito della giurisprudenza costituzionale, in particolare del 2004, tra le materie di legislazione concorrente, ricondotta nel novero delle *attività culturali*, non sembra avere risolto in modo chiaro il problema dei soggetti dell'intervento pubblico e della definizione dei compiti e delle funzioni amministrative loro spettanti, tenendo conto che alla loro allocazione tra i differenti livelli di governo presiedono oggi, a partire dalla novella costituzionale del 2001, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ai quali deve ispirarsi il rapporto tra assetti organizzativi statali e ragioni dell'autonomia territoriale: segnatamente organizzazione del Ministero della cultura (da ora Mic) e ruolo delle regioni e degli enti territoriali, con i connessi reciproci condizionamenti; relazioni tra centro e periferia, nonché tra questi e i soggetti privati, alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, con conseguente ridefinizione della quantità, delle modalità e dei limiti dell'intervento pubblico; articolazioni multilivello della materia e correlate esigenze di raccordo/coordinamento, la cui soluzione è affidata a strumenti di tipo procedimentale (intese e pareri) e organizzativo<sup>32</sup>.

In questo lavoro, quindi, particolare attenzione sarà rivolta a due aspetti: i soggetti dell'intervento pubblico, che è il tema – invero particolarmente intricato in un sistema quale è il nostro, icasticamente definito da Pizzorusso come un «*sistema policentrico esplosivo*» – dell'attuale definizione dei rapporti di competenza, alla luce del novellato art. 117 che configura come concorrente la potestà relativa alle attività culturali e dunque di spettacolo tra lo Stato e le autonomie territoriali e della necessità di *governance* che le complesse articolazioni multilivello della materia reclamano; il ruolo, le modalità, gli strumenti, i limiti, nonché l'entità dell'intervento pubblico, specie finanziario, alla luce, sia del principio di sussidiarietà, nella duplice versione verticale e orizzontale, sia del principio del pareggio di bilancio, costituzionalizzato nel 2012, con la legge n.

---

<sup>32</sup> È stata prevista, tra gli altri, la istituzione di una Consulta dello spettacolo (proposta di legge n. 2109, XIV legislatura), del Centro nazionale per il cinema e l'audiovisivo (proposta di legge n. 1120, XV legislatura); del Centro nazionale per lo sviluppo dell'arte cinematografica (proposta di legge n. 1559, XV legislatura).



1, il quale non consente scelte di politica di spesa pubblica tali da aggravare ulteriormente l'attuale situazione debitoria; contestualizzazione del sistema del sostegno finanziario allo spettacolo nell'ambito delle condizioni poste dall'Unione europea.

Si tratta, all'evidenza, di temi strettamente connessi che introducono, a loro volta, ulteriori questioni di particolare interesse e sulle quali la dottrina ancora oggi si interroga; questioni, inoltre, che, interagendo con i temi prima indicati, devono necessariamente essere trattate nel contesto del lavoro.

Due temi sono, tuttavia, concettualmente preliminari, sicché saranno trattati nel primo capitolo.

Il primo riguarda la nozione di *spettacolo*, la distinzione, se è ancora valida, dalle nozioni affini di *trattenimento* e *rappresentazione*, e le attività che tradizionalmente a tale nozione si riconducono: cinematografiche e audiovisive; teatrali e di prosa; musicali e di danza; circensi e dello spettacolo viaggiante, ivi comprese le esibizioni degli artisti di strada e le diverse forme dello spettacolo popolare e del teatro urbano. Riguarda, altresì, la riconduzione dello spettacolo – caratterizzato da quella poliedricità contenutistica che gli è propria – tra le espressioni della cultura e dell'arte, con conseguente estensione allo stesso dei principi costituzionali di cui agli artt. 9 e 33, che hanno configurato l'arte e la cultura come valori costituzionali diversi e conflittuali rispetto a quelli dominanti nelle odierne società (profitto, mercato, consumo) e di quelli di cui all'art. 21 che del pensiero artistico e culturale garantisce la libertà di manifestazione, includendola tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla Costituzione.

Più delicato è comunque il secondo, per la centralità che occupa in ogni discorso sullo spettacolo. Si tratta della questione, che tra quelle prima elencate occupa per l'appunto il primo posto, relativa alla *ratio* costituzionale sottesa all'intervento pubblico per la promozione dello spettacolo, che ne costituisce anche il fondamento della sua, come si ritiene, perdurante validità e necessità nell'attuale ordinamento. Con la conseguenza che una eventuale dismissione dell'intervento pubblico di promozione e di sostegno alle attività di spettacolo<sup>33</sup> potrebbe prestarsi a seri dubbi legittimità costituzionale.

Quanto alle ragioni sottese alle politiche di sostegno delle attività di

---

<sup>33</sup> G. PALMA-G. CLEMENTE di SAN LUCA, *L'intervento dello Stato nel settore artistico. Analisi della situazione italiana dal 1945 al 1982*, Giappichelli, Torino, 1986, p. 8 ss.

spettacolo, queste discendono, sia dall'art. 9 Cost., che ponendo a carico della Repubblica il dovere di *promozione dello sviluppo della cultura*, rimuove qualsiasi dubbio sulla configurabilità nel nostro ordinamento di una libertà della cultura nell'accezione di libertà positiva; sia dall'esigenza di colmare l'incapacità del mercato a sostenere prodotti, opere teatrali, cinematografiche, spettacoli a matrice culturale, strutturalmente soggetti al già ricordato *morbo di Baumol*. Settori culturali caratterizzati, cioè, da una domanda non sufficientemente ampia e da una offerta minacciata dalla tendenza ai costi di produzione crescenti<sup>34</sup>, ma che, proprio, per il loro intrinseco valore culturale, che li connota come *merit goods*<sup>35</sup>, devono essere offerti, indipendentemente dalle richieste del mercato, tranne, naturalmente, i limiti che possono scaturire dall'eventualità che le risorse pubbliche disponibili siano scarse.

Pertanto, paradossalmente se da un lato il sostegno pubblico allo spettacolo può costituire un elemento di forte condizionamento alla libertà delle manifestazioni artistiche, allo stesso tempo, dall'altro, diviene uno strumento per assicurare proprio quella libertà che altrimenti non avrebbe la possibilità di esprimersi. Ne discende la delicatezza del controverso tema del finanziamento pubblico all'arte per la necessità di cercare un punto di equilibrio tra queste due tendenze in costante opposizione.

Ma il problema, forse più grave in questa fase post-pandemica, è l'acuirsi del divario culturale tra le varie aree territoriali del Paese e la progressiva desertificazione anche culturale delle zone più disagiate, nelle quali è necessario intervenire stanziando risorse dirette alla riapertura di luoghi di spettacoli (cinema, teatri, auditorium, ecc.) per favorire l'accesso alla cultura nelle zone dove manca qualsiasi offerta. Pertanto, anche il «*Cultural divide*» è un ulteriore elemento che milita a favore del sostegno pubblico allo spettacolo. Con la conseguenza che una ipotizzabile dismissione dell'intervento pubblico, che si risolvesse nell'esclusione totale dei pubblici poteri dallo spettacolo, sia come intervento diretto che indiretto, non solo sarebbe in contrasto con gli artt. 9, 21, 33 Cost., ma anche con il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., e con il principio personalistico di cui all'art. 2 Cost.

---

<sup>34</sup> In questo senso F. TRIMARCHI, *Economia e cultura. Organizzazione e finanziamento delle istituzioni culturali*, FrancoAngeli, Milano, 2002, p. 35.

<sup>35</sup> La figura è stata elaborata da R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York, 1959, trad. it. R.A. MUSGRAVE, *Finanza pubblica, equità, democrazia*, il Mulino, Bologna, 1995.



Inoltre l'abbandono delle politiche di sostegno pubblico allo spettacolo sarebbe, secondo questa chiave di lettura, anche in conflitto con le direttive dell'Unione Europea in materia di *promozione* della cultura degli Stati membri, cui spetta, alla luce del principio di sussidiarietà, la difesa e la promozione della propria *diversità culturale* nel rispetto dei principi dell'Unione, anche attraverso politiche di sostegno articolate con strumenti tipici degli aiuti di Stato, nella prospettiva, in ogni caso, di un potenziamento del mercato europeo<sup>36</sup>.

Un'eventuale dismissione dell'intervento pubblico risulterebbe altresì in conflitto con normative poste da Trattati internazionali. Si pensi, per fare un esempio, alla Convenzione *sulla tutela e la promozione delle diversità delle espressioni culturali* definita dall'art. 1 della Dichiarazione universale dell'Unesco<sup>37</sup>, e ratificata in Italia con la legge 19 febbraio 2007, n. 19.

La Convenzione, firmata a Parigi il 20 ottobre 2005, muovendosi lungo le linee tracciate da precedenti strumenti adottati dalla stessa Unesco<sup>38</sup>, è finalizzata alla salvaguardia ed allo sviluppo di tutti gli aspetti del patrimonio culturale mondiale nell'ottica, solennemente stabilita dalla sua Costituzione – che richiama la Carta delle Nazioni Unite – della pace fra i popoli e della conseguente sicurezza, da perseguire attraverso la collaborazione tra le nazioni per mezzo dell'istruzione, della scienza e della cultura<sup>39</sup>.

In quest'ottica si muove la già ricordata legge n. 220/2016 che, nell'art. 1, comma 1, oltre a richiamare gli artt. 9, 21 e 33 Cost., pone espressamente a fondamento della promozione del sostegno al *cinema e audiovisivo* quali *fondamentali mezzi di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale*, l'art. 167 TFUE e la Con-

---

<sup>36</sup> In questa direzione si muove la direttiva Servizi media audiovisivi 2010/13/UE.

<sup>37</sup> «*Cultural diversity: the common heritage of humanity. Culture takes diverse forms across time and space. This diversity is embodied in the uniqueness and plurality of the identities of the groups and societies making up humankind. As a source of exchange, innovation and creativity, cultural diversity is as necessary for humankind as biodiversity is for nature. In this sense, it is the common heritage of humanity and should be recognized and affirmed for the benefit of present and future generations.*».

<sup>38</sup> Fra le quali cfr. la «*Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale storico e naturale*» del 1972, e la «*Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*» del 2003.

<sup>39</sup> Su cui G. POGGESCHI, *La "Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali dell'Unesco" entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon*, 2, 2007.

venzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale.

Ciò detto, sembra allora che il vero problema riguardi più che l'ammissibilità del sostegno pubblico allo spettacolo, il *quantum* di tale sostegno e soprattutto le relative modalità.

Passando dal piano dei principi a quello della realtà può osservarsi che spesso i costi di produzione tendano ad aumentare proporzionalmente ai contributi pubblici stanziati, i quali possono determinare, non di rado, comportamenti inefficienti ed antieconomici. Così come è critica diffusa il fatto che il sostegno assicurato anche ad opere non culturalmente meritevoli rischia di alterare il mercato in quanto crea artificialmente un'offerta per la quale non esiste domanda.





## CAPITOLO I

# LA RATIO SOTTESA ALL'INTERVENTO PUBBLICO NELLO SPETTACOLO

### SOMMARIO

1. Sulla nozione giuridica di spettacolo. – 2. (Segue) Brevi cenni sulla distinzione della nozione di spettacolo da quella di trattenimenti e rappresentazioni. – 3. (Segue) Verso una più attuale dimensione dello spettacolo e delle sue molteplici funzioni. – 4. Le giustificazioni teoriche sottese all'azione pubblica. Cenni storici. – 5. *Ratio* dell'intervento pubblico nel settore della cultura e dello spettacolo durante il ventennio fascista: nel cinema. – 6. (Segue) Nel settore del teatro di prosa e musicale. – 7. La c.d. Polizia dello spettacolo: il TULPS del 1931. – 8. La *ratio* dell'intervento pubblico nella Costituzione del 1948 e il quadro costituzionale di riferimento. – 9. (Segue) Lo spettacolo come veicolo di informazione, formazione di idee culturali, politiche e di costume, alla luce dell'art. 21 Cost. – 10. Le attività di spettacolo come *merit goods*. – 11. Lo spettacolo come servizio pubblico. – 12. Lo spettacolo come "bene-attività culturale". – 13. La non riconducibilità della satira all'informazione e alla cronaca. – 14. *Ratio* dell'intervento in materia di cultura e di spettacolo nell'ordinamento europeo. – 15. La legge n. 220/2016 sul cinema e sull'audiovisivo come espressione matura delle molteplici finalità sottese all'intervento pubblico nello spettacolo.

### 1 Sulla nozione giuridica di spettacolo

La prima questione sulla quale occorre soffermarsi, nel contesto di un lavoro che ha ad oggetto la disciplina giuridica dello spettacolo, le ragioni ad essa sottese e gli istituti di cui si compone, indagati nella loro evoluzione storica, riguarda la nozione stessa di spettacolo, nonché la distinzione, soprattutto presente nella dottrina più risalente, da nozioni affini, quale quella di *trattenimenti* e di *rappresentazione*.

Manca nella legislazione, sia anteriore che successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, una nozione unitaria di spettacolo, comprensiva delle differenti forme di attività che dello stesso costituiscono espressione. Lo stesso titolo V contiene la distinzione tra *beni culturali cose* e *beni culturali attività*, ma non contiene alcun riferimento allo spettacolo, che rimane così una nozione aperta, ricavabile da tutte quelle attività che si svolgono in presenza di un pubblico e si riconducono tradizionalmente allo spettacolo.



Di quali attività si tratta?

Le attività cinematografiche e audiovisive, da un lato; le attività teatrali, liriche, concertistiche e corali, musicali popolari contemporanee, di danza classica e contemporanea, circensi tradizionali e contemporanee, i carnevali storici e le rievocazioni storiche<sup>1</sup>, nonché le attività di spettacolo viaggiante, incluse le esibizioni degli artisti di strada e le diverse forme dello spettacolo popolare e del teatro urbano, dall'altro, sono solitamente considerate come le principali manifestazioni dello spettacolo. Riconducibili le prime allo spettacolo c.d. registrato, allo spettacolo dal vivo, le seconde.

La ripartizione tra i due settori, ormai consolidata, è stata positivizzata con la istituzione nel 1959 del Ministero del turismo e dello spettacolo, allorché il settore è stato per la prima volta dotato di un apposito apparato amministrativo e confermata successivamente con la creazione presso il Ministero per i beni e le attività culturali, delle Direzioni generali per il cinema e per lo spettacolo dal vivo<sup>2</sup>.

Bipartizione che è stata poi ripresa dal d.lgs. n. 616/1977 (art. 40), dalla successiva legge n. 163/1985, istitutiva del Fondo Unico dello Spettacolo (FUS), nonché dall'art. 10 della legge n. 137/2002, con la quale il Governo era stato delegato ad emanare decreti legislativi di riordino delle disposizioni legislative in materia di cinematografia, di teatro, musica, di danza e delle altre forme di spettacolo dal vivo.

La bipartizione tra i due settori non ha soltanto un rilievo nominale, poiché la differenza emerge anche dal profilo sostanziale della relativa disciplina giuridica.

Infatti, le prime, in particolare le attività cinematografiche, rappresentano un insieme compatto per la omogeneità della forma in cui si esprimono, oggetto, già a partire dal 1949 con la c.d. legge Andreotti (n. 958), seguita nel 1965 dalla legge n. 1213, dal d.lgs. n. 28/2004<sup>3</sup>, leggi nelle quali vengono definiti i principi e le finalità dell'intervento pubblico, in quanto attività di rilevante interesse generale, fino alla recente legge delega n. 220/2016 (con i successivi decreti delegati e attuativi<sup>4</sup>), che ha ri-

---

<sup>1</sup> Dall'elenco del comma 2 dell'art. 1 della citata legge delega n. 175/2017.

<sup>2</sup> Previste in origine dagli artt. 9 e 10 del d.P.R. n. 441/2000, sono state ridefinite con il d.lgs. n. 3/2004 e con il d.P.R. n. 173/2004, con i quali si è proceduto alla riorganizzazione del MIBAC, sostituendosi al modello per direzioni generali, quello per dipartimenti.

<sup>3</sup> Tale decreto, contenente la «*Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche*», è stato emanato in attuazione della delega conferita dalla legge n. 137/2002.

<sup>4</sup> L'art. 2 della legge n. 220/2016, si limita a contenere definizioni relative a segmenti riconducibili esclusivamente allo spettacolo registrato e all'audiovisivo. Trattasi dei segmenti

condotto nello spettacolo registrato anche l'audiovisivo. Le attività riconducibili allo spettacolo dal vivo, costituiscono, invece, settori eterogenei, privi ancora di una disciplina unitaria, ma oggetto ognuno di essi di una apposita regolamentazione. E ciò, sebbene il tema abbia suscitato nel tempo l'interesse della dottrina e dello stesso legislatore che ha fatto spesso riferimento, in alcune leggi, come nella citata n. 163/1985, alla futura approvazione di leggi generali sullo spettacolo, o in norme contenute in leggi delega, come la già ricordata legge n. 137/2002 (art. 10, lett. c)<sup>5</sup>, finalizzata al riassetto e, quindi alla codificazione, con conseguente riconduzione a sistema, di tutta la normativa stratificatasi nel tempo anche nelle materie che si riconducono nell'alveo multiforme dello spettacolo dal vivo, che non ha mai avuto attuazione, nonostante la tendenza legislativa del tempo, al riordino e alla codificazione di settore<sup>6</sup>.

Così come non ha avuto seguito la successiva legge delega n. 175/2017, decaduta nel 2018 per la mancata approvazione dei decreti delegati nel termine prestabilito, che prevedeva (art. 2) la redazione di un «*Codice dello spettacolo*», finalizzato ad assicurare al settore un assetto «*più efficace, organico e conforme ai principi di semplificazione delle procedure amministrative e ottimizzazione della spesa e volto a migliorare la qualità artistico-culturale delle attività, incentivandone la produzione, l'innovazione, nonché la fruizione da parte della collettività, con particolare riguardo all'educazione permanente*»<sup>7</sup>.

Tuttavia, la speranza di vedere finalmente approvata una legge generale sullo spettacolo dal vivo è divenuta più concreta con l'approvazione della già ricordata legge delega n. 106/2022, che ha concluso un lungo iter parlamentare che aveva avuto inizio con il disegno di legge governativo 28 febbraio 2019<sup>8</sup>.

---

definiti all'art. 1, in particolare: opera audiovisiva; film; film d'essai; documentari; opera di animazione, ecc.

<sup>5</sup> Che ha avuto attuazione solo per il cinema, tanto che per le attività espressione dello spettacolo dal vivo la delega, è stata rinnovata con l'art. 2, comma 3 della legge n. 186 del 2004, di conversione del d.lgs. 28 maggio 2004, n. 136.

<sup>6</sup> M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione, qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>7</sup> Secondo le acute osservazioni di M.R. SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, V, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 4845 ss., nelle operazioni di semplificazione, in qualunque testo le stesse siano previste, è sempre rinvenibile quell'*anelito diffuso ad un'Amministrazione funzionante*, che rappresenta il fulcro dell'amministrazione di risultato.

<sup>8</sup> Sui numerosi tentativi andati a vuoto di approvazione di una legge generale sullo spettacolo