amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)
Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La concorrenza dei livelli di governo nella disciplina giuridica dello spettacolo in Italia e in Germania

di Luigi Ferrara

(Professore associato di diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II)

Sommario

1. L'intreccio dei livelli di governo nella disciplina federale della cultura in Germania. – 2. I modelli distrettuali nelle legislazioni dei singoli *Länder*. – 3. Regioni e autonomie nella disciplina della cultura e dello spettacolo. Osservazioni conclusive.

Abstract

The purpose of this paper is a brief reflection on the tasks and roles of regional governments and local authorities in the Italian legal regulation of entertainment, from the perspective of comparing the Italian regional model with the German federal one. The analysis of the Italian model will conclude with some reflections on possible "district" models for organizing regional and infra-regional jurisdictions, starting with some models present in regional legislation.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

1. L'intreccio dei livelli di governo nella disciplina federale della cultura in Germania.

Oggetto del presente contributo è una breve riflessione sui compiti e sul ruolo dei governi regionali e autonomie locali nella disciplina giuridica italiana dello spettacolo, nella prospettiva della comparazione del modello regionale italiano con quello federale tedesco. L'analisi del modello italiano si concluderà con alcune riflessioni su possibili modelli «distrettuali» di organizzazione delle competenze regionali e infraregionali, a partire da alcuni modelli presenti nella legislazione regionale.

Come ampiamente riconosciuto, il sistema di *governance* della cultura in Germania, a differenza di quello italiano, si inscrive in un ordinamento federale[1].

Come più volte rilevato[2], l'espressione «federalismo culturale» (*Kulturföderalismus*) si è affermata Germania per sottolineare, da un lato il legame intensissimo tra politiche

---

* Il presente contributo costituisce una rimeditazione e un ampliamento di un capitolo destinato alla pubblicazione in volume negli *Scritti in onore di A. Contieri*, di prossima pubblicazione.

[1] Sulla protezione del patrimonio culturale nell'ordinamento giuridico tedesco, in termini generali, cfr. E. BUOSO, *I caratteri fondamentali della disciplina dei beni culturali in Germania in una prospettiva comparatistica*, Rivista giuridica di urbanistica, 1, 2008, 210-232; S. C. LENSKI, *Öffentliches Kulturrecht*. Mohr Siebeck, 2013; A. ZIEFER, *Naturschutz e Denkmalschutz nella Costituzione (Grundgesetz) della Repubblica Federale di Germania*, Ricerche di storia dell'arte, 33(2), 2010, 89-93; C. GERMELMANN, *Kultur und staatliches Handeln*, 2013, Mohr Siebeck; P. HÄBERLE, *Kulturhoheit im Bundesstaat—Entwicklungen und Perspektiven*, Archiv des öffentlichen Rechts, 124(4), 1999, 549-582; H. SCHELLER, *Der deutsche Bildungsföderalismus–zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung*, in B. VOGEL, R. HRBEK, T. FISCHER, (a cura di), *Halbzeitbilanz :die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich*, Nomos, 2006, 30-47; G. RUPPELT, *Kulturföderalismus*. Bibliotheksdienst, 36(6), 2002, 703-706; H. WOLLMANN, *El federalismo alemán,¿ de la descentralización a la re-centralización?: El caso de la autonomía de los Estados Federados (Länder) en materia de cultura*, in I. SÁNCHEZ, *Intellectum valde ama, ama intensamente la inteligencia. Homenaje al Profesor Octavio Uña Juárez*, Rafael Lazcano Editor, Madrid, 2019, vol 3; S. EISENMANN et al., *Kooperation von Bund und Ländern in der Bildungspolitik: Bildungsföderalismus in der Kritik*, Ifo Schnelldienst, 72(03), 2019, 03-17; C. MAGER, M. WAGNER, *Kulturelle Infrastrukturen in deutschen Klein-und Mittelstädten: Eine Typisierung derStandortgemeinschaften von Einrichtungen derkulturellen Daseinsvorsorge*, Raumforschung und Raumordnung/Spatial Research and Planning, 80(4), 2022, 379-396. Sulla disciplina dello spettacolo in Germania, oltre alle opere già citate, cfr., *ex multis*, CERRINA FERRONI, *Organizzazione, gestione e finanziamento dei teatri d'opera in Europa. Un quadro comparato,* in CERRINA FERRONI *et. a.* (a cura di), *Organizzazione, gestione e finanziamento dei teatri d'opera in Europa. Un quadro comparato*, Giappichelli, Torino, 2014, 9, e in particolare 27ss.; B. MANDEL, *Demokratisierung von Kultur oder Kulturelle Demokratie? Theater in Deutschland und England: Democratization of Culture or Cultural Democracy? Theater in Germany and England*, in *Journal of Cultural Management and Cultural Policy/Zeitschrift für Kulturmanagement und Kulturpolitik*, 10.1 (2024), 33-52; B. MANDEL, A. ZIMMER (a cura di), *Cultural governance*, Springer, 2021; W. SCHNEIDER, FONDS DARSTELLENDE KÜNSTE E.V. (A cura di), *Transformationen der Theaterlandschaft*, Transcript Verlag, 2022; C. ROSECK, *Theater als Orte kultureller Bildung*, FernUniversität in Hagen, Hagen, 2024; DEUTSCHER BÜHNENVEREIN, *Theaterstatistik 2022/2023: Die wichtigsten Wirtschaftsdaten der Theater, Orchester und Festspiele*, 58 ed., 2024; U. BLUMENREICH, *Aktuelle Förderstrukturen der freien Darstellenden Künste in Deutschland – Ergebnisse der Befragung von Kommunen und Länder*, Bundesverband Freie Darstellende Künste e.V, 2016.

[2] HÄBERLE, *Kulturhoheit*, cit., 553: «*Föderalismus und Kultur gehören in Deutschland so intensiv zusammen, daß sich der plastische Begriff „Kulturföderalismus" eingebürgert hat*». Per un più ampio sviluppo di queste riflessioni, sia consentito rinviare a L. FERRARA, *Il trentennale della legge della Sassonia sulle aree culturali ed il modello tedesco di federalismo culturale*, in questa rivista, 4/2025, *passim*.

culturali e organizzazione federale, dall'altro, un indirizzo dogmatico di più ampia portata sui fondamenti culturali stessi del testo costituzionale[3]. Sulla base della Carta Costituzionale, il *Grundgesetz* (GG), il federalismo tedesco si è sviluppato come *federalismo cooperativo* basato sulla solidarietà, fino ad essere definito «*fiduziarischen Föderalismus*», federalismo fiduciario. Negli anni successivi all'unificazione tedesca a seguito del Trattato sulla unificazione tedesca[4], caratterizzati da processi di riorganizzazione del sistema di distribuzione dei finanziamenti tra i *Länder*, sulla base della giurisprudenza del *BVerfGE*, la letteratura scientifica ha proposto di interpretare le evoluzioni istituzionali in atto come l'affermazione di un nuovo modello di *federalismo competitivo* («*Konkurrenzföderalismus*», or «*kompetitiver Föderalismus*»)[5].

Come è stato sottolineato, il *Kulturföderalismus* è legittimato, innanzitutto, dalla *diversità culturale*: «*Föderalismus legitimiert sich in Deutschland erstlich und letztlich aus der kulturellen Vielfalt*»[6]. Muovendo anche dall'articolo 20 della Legge Fondamentale, è stato affermato che la cultura sia connessa all'auto-affermazione dell'identità o alla dignità personale e che quindi dall'articolo 1 della Legge Fondamentale debba dedursi una «premessa culturale-antropologica» dello stato costituzionale, da cui il principio democratico segue come «conseguenza organizzativa»[7].

Sulla base di queste premesse, uno dei principi fondamentali del modello federale tedesco di *Kulturföderalismus* è quello della cd. *Kulturhoheit der Länder*, la *sovranità culturale dei Länder*, prevista dall'art. 30 del GG, secondo cui è compito dei singoli Stati federali gestire autonomamente l'intero settore dei beni culturali, dell'istruzione e delle università nel proprio territorio.

Come è stato osservato, sebbene la *sovranità culturale dei Länder* sia stata identificata molto presto dalla Corte costituzionale federale come il «nucleo della statualità dei *Länder*» ai sensi del GG., questo principio non sarebbe propriamente una componente indefettibile del principio dello Stato federale, ma piuttosto solo «*una parziale caratterizzazione dell'ordine scritto delle competenze della Legge fondamentale*»[8].

Sembrano così emergere, nella letteratura giuridica tedesca, due approcci dogmatici differenti rispetto alla *Kulturhoheit der Länder*. Da un lato, la sovranità culturale è considerata come un fraintendimento fondamentale della divisione delle competenze

[3] In questo caso, il riferimento è al noto studio di P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Carocci, 2016 (traduzione del volume *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, pubblicato in Germania nel 1982).

[4] Il Trattato di Unificazione fu firmato il 31 agosto 1990 ed entrata in vigore il 3 ottobre 1990. Sulla base dell'articolo 35, il governo federale avviò uno specifico finanziamento per il sostegno straordinario della cultura nei nuovi *Länder* orientali, prevedendo un ampio cofinanziamento federale temporaneo, fino al 1994.

[5] HÄBERLE, *Kulturhoheit*, cit., 556.

[6] HÄBERLE, *Kulturhoheit*, cit., 556; HÄBERLE, *Per una dottrina*, cit., 79ss.

[7] HÄBERLE, *op.cit.*, 566, e più ampiamente HÄBERLE, *Per una dottrina*, cit., 31ss.

[8] Cfr. LENSKI, *op.cit.*, 94 ss.

ISSN 2036-7821

tra il *Bund* e i *Länder* (*ein grundlegendes Missverständnis der Aufteilung der Kompetenzen*). Il GG non assegnerebbe quindi, secondo questo approccio, ai *Länder* competenze ben definite e difendibili nei confronti della Federazione. Secondo un diverso approccio[9], la sovranità culturale dei *Länder* si concentra nella distinzione tra protezione (*Denkmalschutz*) e cura (*Denkmalpflege*). La protezione del patrimonio culturale in Germania (*Denkmalschutz*) compare nel GG tedesco solo come titolo della competenza esclusiva del *Bund*, limitata alla protezione del patrimonio culturale tedesco contro l'esportazione (art. 73. Paragrafi 1 e 5a), ma non tra i principi generali. Secondo il principio di *competenza generale residuale dei Länder* di cui agli articoli 30 e 70 del GG, di conseguenza, la cura dei beni culturali dovrebbe così essere inserita tra le (poche, 11) materie di *competenza esclusiva dei Länder membri* ed è nelle loro Costituzioni che spesso viene citata tra i compiti principali dello Stato.

Negli ultimi decenni del XX secolo, gli sviluppi della politica culturale tedesca hanno mostrato il rafforzamento del ruolo delle autorità centrali, grazie all'istituzione di un Ministro federale per la Cultura nel 1998, con il suo potere finanziario per avviare progetti di rilevanza nazionale[10].

Come è stato osservato[11], riassumendo i diversi approcci, sono stati identificati quattro argomenti a sostegno del modello tedesco di *Kulturföderalismus*, in grado di limitare tutte le riforme orientate alla centralizzazione delle politiche culturali. Il primo argomento è storico: la diversità (e il radicamento) regionale e locale delle istituzioni di alta cultura, in particolare rispetto ad altri paesi europei (dove sono state fondate nella capitale dalle autorità centrali), è un'eredità della frammentazione territoriale, ed è significativo questo dato con particolare riguardo ai teatri[12]. Il secondo argomento è politico-istituzionale: l'organizzazione federale e sussidiaria delle politiche culturali consente una maggiore prossimità delle decisioni ai cittadini, sistemi di finanziamento più trasparenti e diretti e un maggiore controllo democratico su di essi. La questione principale diventa quindi l'equilibrio e la

[9] ZIEFER, *op.cit.*, 90.

[10] Il federalismo culturale tedesco, secondo la struttura definita dal GG nel 1949, ha attraversato diverse fasi storiche, oscillando tra decentramento e ricentralizzazione in un «movimento a pendolo», come rilevato da WOLLMANN, *op.cit.*, 8.

[11] EISENMANN, et al., *op.cit.*, 3-17.

[12] Come osserva CERRINA FERRONI, *op.cit.*, 27, «*Per ragioni storiche, connesse in particolare alla centenaria frammentazione politica (e culturale) che ha caratterizzato il territorio tedesco, in Germania il numero dei teatri lirici è estremamente elevato: quasi tutte le città anche di media grandezza hanno almeno un teatro dell'opera o comunque teatri in cui si rappresentano, tra le altre cose, anche opere liriche. …la Germania è caratterizzata da un elevato numero di teatri di piccole e medie dimensioni. Manca inoltre un teatro dell'opera "dominante": la* Staatsoper *di Monaco di Baviera, che ha raggiunto nel 2007-08 i 360.000 spettatori, rappresenta solo il 7,6% dell'audience totale dei teatri dell'opera tedeschi (ma i 12 principali rappresentano il 50%) 20. Un altro dato caratteristico del panorama tedesco è rappresentato dal fatto che in Germania opere liriche vengono rappresentate sia presso i teatri dell'opera sia, molto spesso, presso i c.d.* Mehrspartenhäuser, *ovvero teatri in cui si hanno rappresentazioni di vario genere (prosa, lirica, musical, operette, ecc.). Il modello tedesco è inoltre un modello a repertorio, ovvero presenta un ampio numero di opere che si alternano di giorno in giorno e vengono rappresentate per anni*».

coesistenza, da un lato, tra trasferimenti federali organici di risorse ai *Länder*, affidando loro la governance di interi settori, e, dall'altro, *finanziamenti federali ad hoc* con *governance federale ad hoc*[13]. Il terzo tema riguarda la tutela della diversità e dell'identità culturale. Rispetto ad altre realtà europee, il *Kulturföderalismus* garantisce sia la protezione delle identità culturali e della diversità che l'unità della nazione. Il quarto argomento riguarda la flessibilità dei sistemi di finanziamento, osservando che un sistema «a rete» di finanziamento basato sulla concorrenza federale con standard minimi vincolanti può essere preferibile a soluzioni uniformi verticistiche e uniformi per tutti i *Länder*[14].

La *Kulturhoheit der Länder* è spesso completata da una cosiddetta «sovranità culturale comunale» *kommunale Kulturhoheit*, che deriva dal diritto delle autorità locali (comuni e distretti[15]) di regolare autonomamente i compiti di comunità locale, ai sensi dell'articolo 28 (2), 1 del GG. Si tratta di una varietà di attività culturali comunali, in particolare la creazione istituzionale e la manutenzione di musei, teatri, biblioteche e archivi comunali, ma anche il sostegno finanziario individuale a progetti o proposte di iniziative culturali (in genere, a seguito di bandi competitivi. Il potere legislativo (Federazione o *Länder*) è quindi autorizzato a intervenire nell'autoamministrazione comunale nei limiti dalla cosiddetta «garanzia di autoamministrazione» (*Selbstverwaltungsgarantie*)[16].

I 16 *Länder* hanno le proprie commissioni parlamentari e i propri ministeri responsabili degli affari culturali. La maggior parte di esse sostiene e finanzia ancora

[13] La necessità di trovare questo equilibrio è sottolineata anche in RUPPELT, *op.cit.*, 704, che analizza il *Kulturföderalismus* e sottolinea inoltre la necessità dinamica di bilanciare il finanziamento periodico ordinario per le istituzioni culturali di piccole e medie dimensioni e il finanziamento di grandi (e straordinari) eventi culturali.

[14] Cfr. SCHELLER, *op.cit.*, 36.

[15] Benché non propriamente esatto, l'espressione tedesca *Landkreise*, che identifica diverse tipologie di enti intermedi o sovra-comunali, viene spesso tradotta utilizzando l'espressione distretti, per poi ulteriormente distinguere spesso distretti "urbani" e "rurali" o "metropolitani" e "non-metropolitani". In sintesi, il livello amministrativo locale intermedio in Germania è rappresentato dai comuni appartenenti a un *Landkreis*, ad eccezione delle cd. «città indipendenti». I *Landkreise*, a loro volta, secondo ordinamento dei *Länder*, si occupano di tutti i compiti intercomunali, sono finanziati soprattutto dai comuni tramite tasse distrettuali e costituiscono «associazioni comunali». *Ex multis*, cfr. D. SCHEFOLD, *Local government in Germany*. In: Angel-Manuel Moreno (editor). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012, 233-256; E. M. FRENZEL, *Germany: Local government in Germany: An indispensable level of EU governance*, In: Panara, Carlo. Varney, Michael (a cura di) *Local Government in Europe*. Routledge, 2014, 97-127. H. WOLLMANN, *Local Government and Governance in Germany*. Springer, Wiesbaden, 2024; T. MANNEWITZ, W. RUDZIO, *The Municipalities: Between Administration and Politics*. In: *The Political System of Germany*. Springer, Wiesbaden, 2023; L. SCHRAPPER, *The administration of the Länder*. In: Kuhlmann, Sabine *et al.* (a cura di). *Public Administration in Germany*, IIAS Series, Palgrave Macmillan, 2021, 105-121.

[16] Cfr. LENSKI, *op.cit.*, 97-98, che, come si è visto, è critica per una generale riconoscimento di "sovranità locale" in tutti i settori culturali, e sottolinea che "*La parallelizzazione concettuale con la "sovranità culturale degli Stati" non deve, tuttavia, oscurare il fatto che l'estensione della garanzia municipale dell'autogoverno a tutti i settori della vita culturale dei comuni non è una questione di divisione delle competenze, in quanto sembri derivare dalla sovranità culturale degli Stati. Sebbene la garanzia dell'autonomia locale abbia certamente legami strutturali con la suddivisione delle competenze, il suo contenuto normativo non è inizialmente orientato verso di essa*". Si veda anche GERMELMANN, op.cit., 335.

le proprie strutture culturali (come teatri e orchestre, musei, biblioteche, monumenti, accademie di musica e arti visive) e formula o attua politiche per la promozione delle arti. La Conferenza permanente dei ministri della cultura funge da piattaforma per il coordinamento. In alcuni settori, il Bund e i *Länder* collaborano in materia culturale, principalmente sotto forma di sostegno finanziario a *grandi fondazioni* e ad alcune *istituzioni nazionali*. Queste competenze sono state esaminate nel periodo 2003-2007 dalla Commissione d'inchiesta del Parlamento federale per la cultura in Germania (*Enquete-Kommission «Kultur in Deutschland»*). Commentando i lavori della Commissione, è stato osservato[17] che tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo le politiche culturali tedesche si sono sviluppate spesso attraverso piani di finanziamento e sovvenzioni singolari, piuttosto che attraverso leggi organiche di settore. Mentre un certo numero di costituzioni affida questo compito ai *Länder* stessi o ai distretti (*Landkreise*) e i comuni (*Gemeinden*) per promuovere le arti e la cultura, le necessità di sostegno finanziario periodico hanno raramente portato a leggi organiche dei *Länder* di inquadramento delle politiche culturali e dei sistemi di finanziamento. Tendenze più recenti sono la scelta di altre forme giuridiche (come le società speciali, le associazioni e le fondazioni) per le istituzioni culturali, la conseguente riduzione dei limiti legali di bilancio e di servizio pubblico, la riduzione dei finanziamenti pubblici e l'espansione dei partenariati pubblico-privato nel finanziamento delle attività culturali. La *kommunale Kulturhoheit* e la *Selbstverwaltungsgarantie* hanno avuto come effetto anche la diffusione, dalla fine del secolo scorso di una pluralità di modelli (differenziati anche in ragione degli indirizzi dettati dai singoli *Länder*) nell'ambito del processo di privatizzazione degli enti pubblici teatrali, «*senza necessariamente comportare una privatizzazione e quindi salvaguardando la competenza del Land in materia di cultura. Le modalità di gestione sperimentate in tale senso prevedono diversi gradi di autonomia e "separazione" dal settore pubblico: dalla società a responsabilità limitata alla fondazione di diritto pubblico, dalle c.d. "imprese municipalizzate" alle associazioni di scopo*»[18]. L'inchiesta parlamentare sulla *cultura in Germania* è stata utilizzata anche per analizzare le infrastrutture culturali nelle città di piccole e medie dimensioni in Germania, meno tradizionalmente orientate al sostegno finanziario delle istituzioni culturali, rispetto alle città medio-grandi[19]. Viene sottolineato il ruolo cruciale nel modello tedesco delle città di piccole e medie dimensioni nell'erogazione di servizi culturali differenziati e la loro grande

[17] A. WIESAND, *The German cultural governance system. Dreams and realities*. Economia della cultura, 20(2), 2010, 231-246; M. SÖNDERMANN, *Zur Lage der Kulturwirtschaft in Deutschland 1999/2000*. Jahrbuch für Kulturpolitik, 2001, 369-392.

[18] Cfr. CERRINA FERRONI, *op.cit.*, 29: «*La situazione varia notevolmente a seconda del Land e del livello di realizzazione (federale, statale, comunale). A differenza di quanto è avvenuto in ambito museale, dove si è fatto largo ricorso alla fondazione di diritto pubblico, nell'ambito dei teatri lirici si è preferito ricorrere alla forma della società a responsabilità limitata (abbreviazione tedesca GmbH) controllata da uno o più enti pubblici (il Comune, il Land o entrambi o ancora più Comuni)*»

[19] Cfr. MAGER, WAGNER, *op.cit.*, 379.

ISSN 2036-7821

eterogeneità. Sulla base dei dati del 2017, emerge che oltre il 64% delle infrastrutture culturali si trova in città di piccole e medie dimensioni[20].

2. I modelli distrettuali nelle legislazioni dei Länder.

Come Premesso, molti tra i *Länder* tedeschi si qualificano come *Kulturstaat*, Stato protettore e promotore della cultura), attraverso eterogenee formule e proclamazioni presenti nelle loro Costituzioni[21]. Ai fini della presente analisi, si può orientare l'indagine soffermandosi su alcuni modelli regionali dei *Länder*, distinguendo in particolare i modelli orientali, nati negli anni Novanta del secolo scorso, come osservato in precedenza, sulla scia dei generosi finanziamenti seguiti al Trattato di Unificazione, e i più risalenti e stratificati modelli occidentali.

Come osservato in precedenza, alla fine del XX e all'inizio del XXI secolo le politiche culturali dei *Länder*, ed in particolare quelle per lo spettacolo, sono state sviluppate spesso attraverso strumenti di finanziamento specifici, diretti e indiretti, piuttosto che tramite leggi di inquadramento complessivo. Tra le riforme di inquadramento complessivo si possono annoverare la legge sulle aree culturali del *Land* della Sassonia (*Kulturraumgesetz*, *SächsKRG*) del 1994 e Legge sul Finanziamento della Cultura (*KulturfördergesetzesNRW*) del *Land* della Renania Settentrionale-Westfalia del 2014.

Il *SächsKRG* destina quasi 90 milioni di euro dal bilancio statale della Sassonia a nove «Aree (*Raume*) culturali rurali» e a tre «aree culturali urbane», affinche possano finanziare e promuovere le istituzioni culturali, tra cui i teatri, le orchestre e i festival. All'esaurirsi del cofinanziamento federale straordinario, si rese necessario introdurre uno strumento di cofinanziamento stabile e periodico dei *Gemainde* e dei *Landkreise*

[20] Sui contenuti della dell'inchiesta parlamentare con riferimento specifico alla *Theaterpolitik*, cfr. M. FUCKS, *Theaterpolitik als Kulturpolitik*, in MANDEL, ZIMMER, *op.cit.*, 43.

[21] Ad esempio, la Baviera si definisce, all'articolo 3 della sua Costituzione, in vigore dal 2 dicembre 1949, come "*Rechts-, Kultur- und Sozialstaat*", con l'obbligo di proteggere i beni *comuni*. Tra le varie costituzioni dei *Länder*, questa affermazione dell'importanza della cultura come patrimonio comune, come lo «Stato di diritto» e lo «Stato sociale», è tra le più significative e non è solo un'affermazione programmatica, ma implica anche specifici doveri giuridici. Disposizioni analoghe si possono trovare, *ex multis*, nelle Costituzioni della Renania-Palatinato (art. 40: "*Lo Stato ha cura e cura dei monumenti d'arte, della storia e della natura, come pure del paesaggio*"), del Saarland (art. 34: "*I monumenti d'arte, di storia e di natura, come pure il paesaggio, godono della protezione e della cura dello Stato*"), Assia (Art. 62: "*Protezione dei monumenti e dei paesaggi: i monumenti dell'arte, della storia e della cultura, nonché il paesaggio, godono della protezione e della cura dello Stato e dei comuni*"), Renania Settentrionale-Vestfalia (Art. 18: "*(2) I monumenti dell'arte, della storia e della cultura, il paesaggio e i monumenti naturali sono sotto la protezione del Land, dei comuni e delle associazioni di comuni*"), Baden-Württemberg (art. 3c: "*(2) Il paesaggio e i monumenti d'arte, storia e natura godono della protezione pubblica e della cura dello Stato e dei comuni*"), Sassonia (art. 11: *(1) Il Land promuove la creazione culturale, artistica e scientifica, le attività sportive e gli scambi in queste aree. (2) La partecipazione alla cultura, alla sua diversità e allo sport deve essere resa possibile per tutto il popolo. A tal fine, vengono mantenuti musei, biblioteche, archivi, memoriali, teatri, impianti sportivi, istituzioni musicali e altre istituzioni culturali accessibili al pubblico, nonché università, college, scuole e altre istituzioni educative aperte al pubblico. (3) I monumenti e gli altri beni culturali sono sotto la protezione e la cura dello Stato. Lo Stato sta facendo una campagna per farli rimanere in Sassonia.*).

da parte dei *Länder*, e, con una scelta innovativa rispetto agli altri *Länder* orientali, fu approvata una legge organica di riordino dei finanziamenti alle autonomie locali, introducendo una nuova organizzazione distrettuale, le aree culturali, che si sovrapponevano ai distretti, ai comuni e alle città indipendenti.

Nel testo attuale, la Legge sulle Aree Culturali Sassoni è composta da 11 paragrafi. La legge è introdotta da un *Preambolo* che, da un lato, sottolinea la libertà della vita intellettuale e la libertà delle arti; dall'altro, sottolinea che, dopo il completamento del finanziamento transitorio per la cultura in conformità con il Trattato di Unificazione tedesca, sono necessari sia il «sostegno supplementare» sia i nuovi «strumenti giuridici» per le istituzioni culturali municipali, ovvero le *aree culturali*, « strutture organizzative e di servizio nuove e finanziariamente sostenibili», sulla base degli artt. 1 e 11 della Costituzione sassone[22]. Il § 1 prevede la creazione di aree culturali come «*associazioni a scopo speciale*», «*al fine di mantenere e promuovere istituzioni e misure culturali*». Sono istituite cinque aree culturali «rurali» (sono menzionate come appartenenti i *Landkreise* e i piccoli comuni) e tre «urbane» (le città indipendenti di Chemnitz, Lipsia e Dresda) con l'adesione obbligatoria per i *Landkreise* e i comuni coinvolti. Il §2(2) definisce il ruolo delle aree culturali come «sostegno alle istituzioni di cultura municipale nei loro compiti di importanza regionale, in particolare nel loro finanziamento e coordinamento». Il § 3 (2) enuncia il principio generale del cofinanziamento da parte di municipalità e *Landkreise* ("partecipazione appropriata alla spesa" o "spesa finanziariamente efficace"). Il § 6 prevede la «Condivisione del Carico Culturale Sassone» o «Bilanciamento del Carico Culturale Sassone» (*Sächsischer Kulturlastenausgleich*). A partire (almeno) dall'importo di EUR 94.700.000, gli enti territoriali sassoni devono prevedere una «perequazione annuale» degli oneri culturali, secondo la Legge sassone sul riequilibrio finanziario del 2013 e il bilancio statale annuale. Le aree culturali cofinanziano la promozione della cultura, imponendo una tributo di scopo culturale.

Un approccio sensibilmente diverso si ritrova nella disciplina della Renania Settentrionale-Westfalia, la *KulturfördergesetzesNRW*, la Legge sul Finanziamento Culturale del *Lan*[23]. Anche l'obiettivo principale della *KulturfördergesetzesNRW* era individuato nella definizione il quadro giuridico generale che consentisse ai comuni,

[22] Ai sensi dell'art. 1, lo Stato Libero di Sassonia è definito «*Stato sociale di diritto impegnato nella cultura*». Secondo l'art. 11, come già osservato nel secondo paragrafo di questo articolo, "*Lo stato promuove la creazione culturale, artistica e scientifica... La partecipazione alla cultura, nella sua diversità, e allo sport deve essere resa possibile per l'intero popolo. A tal fine, sono mantenuti musei, biblioteche, archivi, memoriali di accesso pubblico, teatri, impianti sportivi, istituzioni musicali e di altro tipo culturale, così come università, college, scuole e altre istituzioni educative aperte al grande pubblico*".

[23] *Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen*, entrata in vigore il 24 dicembre 2014. Dal 1° gennaio 2022, è entrato in vigore il Codice Culturale della Renania Settentrionale-Vestfalia. Sulla differenza tra i due modelli, cfr. O. ZIMMERMANN, *Zwei Wege, ein Ziel: Das Sächsische Kulturraumgesetz und das Kulturfördergesetz NRW*. Jahrbuch für Kulturpolitik 2015 16, 2016, 273.

ISSN 2036-7821

nell'approvazione del bilancio, di definire finanziamenti per la cultura. Tuttavia, la *KulturfördergesetzesNRW* non prevedeva né un meccanismo di compensazione intermunicipale né fondi aggiuntivi del *Land*. Sia la Legge sulle Aree Culturali Sassoni che la Legge sulla Promozione Culturale NRW hanno sviluppato e adattato meccanismi per coinvolgere gli attori locali nelle politiche culturali, strutturando i finanziamenti culturali per integrare le competenze in materia di politica culturale[24].

Come è stato acutamente osservato[25], la specificità del *SächsKRG* risiedeva anche nel fatto che contribuiva a costruire un sistema di cinque livelli di finanziamento culturale: 1) Il sostegno del Governo Federale a istituzioni di rilevanza nazionale; 2) Il finanziamento culturale diretto del governo del *Land*, oltre alle sue risorse destinate alla perequazione dell'onere culturale. 3) Il finanziamento delle aree culturali delle istituzioni e delle misure di rilevanza regionale; 4) Il finanziamento municipale e dei *Landkreise* per tutte le strutture e le misure a livello locale o di distretto; 5) Il finanziamento culturale dell'UE. Si può concordare che il *SächsKRG* si sia connotato storicamente soprattutto come espressione di pluralismo culturale, in grado di contrastare ogni ricorrente caratterizzazione centralistica delle politiche culturali[26].

Come si è visto, Anche nel *Land* della Baviera, il finanziamento dello spettacolo si inserisce nel quadro costituzionale espressamente sancito dall'art. 3 della Costituzione bavarese, che fonda un obbligo pubblico di promozione culturale quale compito essenziale dello Stato. Come è stato osservato, queste disposizioni non configurerebbero una competenza settoriale puntuale, ma un mandato costituzionale di promozione, che legittima un ampio margine di discrezionalità legislativa e amministrativa nella definizione e realizzazione degli strumenti di sostegno finanziario[27]. Il modello bavarese non ha privilegiato l'adozione di una legge organica di finanziamento della cultura, ma piuttosto ha sviluppato un sistema fondato su pianificazioni amministrative, linee guida settoriali e stanziamenti settoriali di bilancio[28]. In particolare, il finanziamento dello spettacolo dal vivo si articola in una combinazione di sovvenzioni istituzionali ai teatri stabili, contributi di funzionamento alle istituzioni non statali di rilevanza nazionale e finanziamenti progettuali rivolti alle produzioni indipendenti, secondo criteri di qualità artistica e continuità dell'attività[29].

Come è stato osservato, un elemento distintivo del modello bavarese è il forte

[24] ZIMMERMANN, *op.cit.*, 275.
[25] VOGT, *op.cit.*,1996b, 22ss.
[26] *Ibidem*
[27] Cfr., in tal senso, W. KLUTH, *Landesverfassungsrechtliche Vorgaben für die Kulturförderung und Formate ihrer Umsetzung*, in M. BURGI, C. WALDHOFF (a cura di), *Festschrift für Hans-Günter Henneke zum 65. Geburtstag*, München, C.H. Beck, 820-823.
[28] Cfr. ancora HÄBERLE, *Kulturhoheit*, cit., 560.
[29] Cfr. M. SÖNDERMANN, *op.cit.*, 369.

sostegno ai teatri pubblici, e in particolare agli *Staatstheater*, considerati infrastrutture permanenti della vita culturale regionale. La letteratura evidenzia come tali enti beneficiino di un finanziamento strutturale stabile, prevalentemente a carico del Land, giustificato dalla loro funzione di servizio culturale generale (*kulturelle Daseinsvorsorge*) e dalla loro integrazione nell'organizzazione amministrativa statale[30]. Parallelamente, i teatri non statali possono accedere anche a contributi finalizzati alle situazioni di crisi, subordinati alla dimostrazione delle necessita operative e del progetto culturale, secondo una logica di copertura del disavanzo compatibile con il sistema finanziario pubblico dei *Länder*[31].

Quanto allo spettacolo contemporaneo e alle forme sperimentali, la dottrina sottolinea come il Land bavarese privilegi strumenti di finanziamento selettivo e temporalmente limitato, evitando meccanismi di perequazione territoriale obbligatoria. Ciò riflette una concezione della promozione culturale orientata al rispetto della *kommunale Kulturhoheit* e della *Selbstverwaltungsgarantie*, soprattutto delle grandi città, nella produzione culturale regionale[32] (Zimmermann, 2016, pp. 274-276).

Nel complesso, il sistema bavarese di finanziamento dello spettacolo appare caratterizzato da stabilità istituzionale, centralità del livello regionale e prevalenza di strumenti amministrativi flessibili, confermando un modello di intervento pubblico coerente con la tradizione del federalismo culturale tedesco di tipo occidentale, tendenzialmente meno propenso a codificazioni legislative organiche del settore.

3. Regioni e autonomie nella disciplina italiana dello spettacolo. Osservazioni conclusive.

Come è noto, in termini più generali, nel sistema italiano il riparto di competenze tra centro e periferia in materia di cultura si caratterizza - sia per la stratificazione storica degli inquadramenti legislativi, sia per gli orientamenti assunti dalla giurisprudenza costituzionale - per l'accentuata centralizzazione delle funzioni, non sempre esaustivamente ancorata alla fondamentale distinzione tra compiti di *tutela* e di *valorizzazione*[33]. Come è stato criticamente osservato, la disciplina italiana dei beni

[30] Cfr. A. WIESAND, *op.cit.*, 236.

[31] Cfr. W. KLUTH, P.W. HAß, *Kulturfördergesetze*. In J. CRÜCKEBERG, J. HEINICKE (a cura di), *Handbuch Kulturpolitik*, Wiesbaden, Springer, 2024, 875.

[32] cfr. ancora ZIMMERMANN, *op.cit.*, 274.

[33] Non è possibile, in questa sede, introdurre compiutamente l'analisi della disciplina della tutela dei beni culturali nell'ordinamento italiano, con particolare riguardo alla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali. *Ex multis*, cfr. C. BARBATI, L. CASINI, M. CAMMELLI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017; A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Annali-Enciclopedia del diritto*, 6, Giuffrè, Milano, 2013, 93-132; G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, Istituzioni del Federalismo, 3, 2017, 791-809; P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*. Diritto amministrativo, 27.4, 2019, 697-741.

culturali si presenta disorganizzata e «asimmetrica» a partire dalla struttura delle fonti, che assumono spesso « precettività variabile e graduata» e sono fortemente settoriali, prive di un disegno unitario, funzionale a una migliore cura del patrimonio. La sovrapposizione dei livelli di governo finisce cosi per definire molto spesso intrecciate sovrapposizioni «*che non sempre rispondono all'ordine gerarchico tradizionale e riflettono il fenomeno più generale della crescente complessità delle fonti e della moltiplicazione dei centri di produzione normativa*»[34].

In questo quadro generale, si differenzia più o meno ampiamente la disciplina di alcuni settori culturali, come quello dello spettacolo, dove si affermano regole e modelli organizzativi peculiari[35]. Come è stato osservato, il settore dello spettacolo è tra quelli in cui la persistenza nella disciplina giuridica dell'approccio pre-repubblicano è più visibile[36]. In età repubblicana, il coinvolgimento delle Regioni nella regolamentazione e nella promozione dello spettacolo è stato un tema costantemente dibattuto all'interno dell'evoluzione normativa del settore, a partire dal fatto che il testo originario dell'art. 117 della Costituzione non lo menzionava. Il D.P.R. 616 del 1977 prevedeva l'adozione di una successiva legge di "riordino delle funzioni regionali e locali" in materia di "attività di prosa, musicale e cinematografica", che non fu mai approvata e, con l'avvio dell'ordinamento regionale, molti statuti prevedevano competenze specifiche e si avviò una disciplina legislativa regionale specifica multiforme e variegata, che la ricerca dell'autore che qui si onora sintetizza in un sistema di interventi indiretti «*tendenzialmente incentrato su un meccanismo di contribuzione a pioggia, concorrente con quello statale, non coordinato, in alcuni casi frammentario, con conseguenti sovrapposizioni e dispersione di risorse*»[37] e diretti di organizzazione di spettacoli e manifestazioni artistiche, che si sviluppò particolarmente a cura degli enti locali[38].

---

[34] CHIRULLI, *op.cit.*, 699.

[35] Sulle evoluzioni più recenti della disciplina dello spettacolo in Italia, cfr., *ex multis*, M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *La disciplina giuridica dello spettacolo*. Giappichelli, Torino, 2023, 97-150, 226ss, 268ss, 278ss, 297ss, 353ss. F. MANGANARO, *Osservazioni sulla disciplina dello spettacolo. A proposito di un libro recente*, Aedon, 3.2024; K. KURCANI, *Le competenze in materia di spettacolo: tensioni (ancora) irrisolte tra centro e periferia*. Le Regioni, 1, 2024, 157-167; F. SANCHINI, *Lo "spettacolo" nella perenne conflittualità tra Stato e Regioni: la Corte costituzionale prova (nuovamente) a mettere ordine*. Osservatorio costituzionale. 3(2024), 208-229.

[36] Cfr. MANGANARO, *op.cit.*; IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 119; KURCANI, *op.cit.*, 123; SANCHINI, *op.cit.*, 208.

[37] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 107.

[38] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 101ss., dove si osserva che la prevalenza dell'«interesse nazionale» restringeva in concreto l'astratta configurazione di compiti regionali in materia di spettacolo. Tuttavia la mancata approvazione della legge di riordino non freno l'iniziativa regionale: «*Si consolidò … un sistema di interventi, a titolo di promozione e sostegno, nella forma soprattutto della concessione di contributi o sovvenzioni a soggetti pubblici e privati, per la costituzione di nuovi teatri pubblici, per il sostegno a teatri già esistenti e ad attività autogestite, per l'accesso al credito bancario, per il ripristino, il rinnovo di sale cinematografiche, per l'esecuzione di opere, o l'esercizio di attività di spettacolo dal vivo e registrato. Settore, questo della cinematografia, interessato da un'ampia legislazione regionale che andava ben al di là dell'intervento puramente finanziario. La normativa regionale, in particolare, si è indirizzata, da un lato verso la disciplina delle attività di spettacolo, dall'altro a favore delle strutture di pubblico spettacolo. Sinteticamente, si possono ricordare, quanto al primo profilo, quelle leggi contenenti o una disciplina organica delle attività teatrali, musicali e cinematografiche o*

Al contrario, la legge n. 163 del 30 aprile 1985, che istituiva il F.U.S. (Fondo Unico per lo Spettacolo), centralizzava il finanziamento pubblico di questo settore a livello statale[39]. Proseguendo su questa strada, la legge n. 203/1995 e i decreti legislativi n. 112/1998 e n. 368/1998 non definivano il ruolo e lo spazio delle Regioni e degli enti locali in questa materia e rafforzavano il ruolo del Ministero[40]. Nonostante le ambiguità della riforma del 1998, dopo il decreto riprese con vigore l'intervento legislativo regionale con una «*legislazione copiosa e variegata, che sfrutta l'occasione comunque offerta alle regioni dal d.lgs. n. 112/1998, con la previsione di interventi, soprattutto nello spettacolo dal vivo, sia in forma diretta, costi- tuendosi come operatori del settore, sia in forma indiretta*»[41].

Dopo la riforma costituzionale, anche il nuovo art. 117 non introduceva l'esplicita menzione della materia dello spettacolo. Così, la Corte costituzionale ha potuto oscillare tra interpretazioni che collocavano la materia nell'ambito della competenza legislativa residuale delle Regioni, delineandone tuttavia un ruolo del tutto marginale, e interpretazioni che richiamavano la *competenza concorrente* in tema di valorizzazione. Tuttavia, anche nel caso di riconoscimento della materia nell'ambito delle concorrenti competenze regionali di valorizzazione, il giudice costituzionale ha spesso legittimato una consistente "presenza" di normativa statale, di definizione di un livello legislativo "cornice" e di competenze ministeriali nel settore, in ragione della "strutturale inadeguatezza" del livello di governo regionale a soddisfare lo svolgimento delle complesse attività di disciplina e sostegno economico e di garantire agli operatori del settore risorse stabili, continue e prevedibili in condizioni di parità di trattamento[42]. In ogni caso, tale giurisprudenza ha sempre sottolineato il necessario rispetto, comunque di attrattiva delle funzioni a livello centrale, del

di singoli comparti. Quanto al secondo, numerose leggi prevedono interventi a sostegno delle attività teatrali di prosa, di progetti teatrali, nonché delle strutture organizzative, specie se stabili, destinate a sedi di attività di spettacolo, operazioni fideiussorie su mutui contratti da organismi teatrali».

[39] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 103ss.

[40] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 105ss., 109ss., 113ss: «*La legge del 1995, quindi, da un lato configurava lo spettacolo come materia di competenza concorrente; dall'altro rimetteva all'interesse nazionale, quale parametro ormai di legittimità, la delimitazione delle funzioni e quindi, la conformazione del ruolo delle regioni*», e ancora: «*l'art. 156 del d.lgs. n. 112/1998, l'unico in materia di spettacolo, non contiene norme atte a tracciare linee di demarcazione certe tra l'intervento riservato all'amministrazione statale e quello spettante alle autonomie territoriali*».

[41] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 124ss. e 126: «*L'altra tesi, propugnata dalla prevalente dottrina… e poi definitivamente consacrata dal Giudice costituzionale ha ricondotto invece lo spettacolo, in considerazione dell'affinità dei contenuti, entro i confini della materia attività culturali, intesa in senso lato – comprensiva, cioè, di «tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura» – enumerata tra quelle di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), con riserva allo Stato della fissazione con legge dei principi fondamentali della disciplina. Con la conseguenza che, in attesa della loro ricognizione, le regioni potevano legiferare «nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore».*

[42] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 128: «*La questione relativa alla collocazione costituzionale dello spettacolo ai fini del riparto di competenza Stato-regioni si giocava dunque, anche sull'equilibrio tra le ragioni dell'autonomia, da un lato, l'esigenza di garantire ai produttori del settore le aspettative circa la continuità e la stabi lità delle risorse finanziarie loro destinate, dall'altro*».

ISSN 2036-7821

principio di leale collaborazione con le Regioni[43]. In questa prospettiva, si ritrova anche la *ratio* della successiva legge n. 82/2003.

Così la giurisprudenza costituzionale e le analisi della dottrina delineano il riparto di competenze concorrenti nel nuovo sistema costituzionale: « *dalla collocazione dello spettacolo nell'ambito della promozione e dell'organizzazione delle attività culturali, di competenza concorrente, sembrerebbe discendere il trasferimento integrale di tutte le relative funzioni (in una con il personale, le risorse, gli apparati, ecc.) alle regioni e agli enti locali*»; d'altro canto, «*se le attività di spettacolo costituiscono altrettanti comparti produttivi che intersecano il mercato…una competenza statale di carattere finanziario…va sicuramente mantenuta…Fatti salvi, ovviamente, quei meccanismi di concertazione paritaria*»[44].

Dopo la definizione delle competenze operata dalla Corte, la legislazione regionale ha potuto svilupparsi anche esplorando ambiti nuovi, come il sostegno delle attività cinematografiche attraverso le cd. *film commission* e i fondi per le produzioni audiovisive, oltre che nel riordino delle autorizzazioni all'apertura delle sale cinematografiche[45]. Nel tempo si sono così «*abbastanza consolidate alcune funzioni regionali, quali quella di programmazione degli interventi sul territorio con cadenza tendenzialmente triennale e quella di sostegno finanziario, mentre ai Comuni sono state affidati compiti nelle attività culturali maggiormente legate ad uno specifico territorio, quali quelli musicali e teatrali, attribuendo, invece, tendenzialmente le funzioni relative al cinema al livello regionale*»[46].

E' poi opportuno ricordare che, come è noto, proprio il quadro giuridico specifico di questo settore ha permesso alla Corte costituzionale di analizzare se fossero ammissibili delle cd. «leggi-provvedimento» per il finanziamento della cultura, che si ponessero in contrasto con un sistema generale (e statale) di finanziamento ordinario (nel caso specifico, il Fondo unico per le arti dello spettacolo, FUS)[47].

L'istituzione del FUS era stata salutata come un riordino necessario dei finanziamenti

[43] Sembra opportuno ricordare, *ex multis*, la sentenza della Corte costituzionale dell'8-21 luglio 2004, n. 255. Secondo la Corte, la materia della "valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale e della promozione e organizzazione delle attività culturali", presidio della potestà normativa concorrente, sarebbe "indubbiamente" in grado di includere azioni a sostegno degli spettacoli, considerando solo i limiti che possano derivare, indirettamente, da materie di esclusiva competenza statale come, ad esempio, la tutela. Per «attività culturali» si intende in realtà qualsiasi attività riguardante l'elaborazione e la diffusione della cultura, senza che vi sia spazio per ritagliare singole partizioni come lo spettacolo. La sentenza respinge definitivamente la posizione interpretativa che configurava una competenza residuale per le Regioni. La questione è stata anche oggetto di più recenti pronuncie della Corte costituzionale, in linea con questo orientamento: C. Cost., 07 marzo 2018, n. 71, e 17 ottobre 2023, n. 193. Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 30ss.

[44] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 136.

[45] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 150ss. e 233ss.

[46] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 152. Cfr. anche 226ss. e 230ss. sul finanziamento locale degli spettacoli dal vivo.

[47] Cfr. C.Cost., 26 aprile 2022, n. 186. Sulla decisione, *ex* multis, cfr. L. TRIPODI, *Il Tribunale dichiara il finanziamento "extra-FUS" al teatro Eliseo "incongruo", "sproporzionato" e capace di falsare la libera concorrenza*, Nomos, 3-2022.

in materia, superando la frammentazione dei regimi e in attesa di un riordino normativo per comparti delle molteplici attività del settore (cinematografia, attività musicali, danza, teatro, attività circensi e dello spettacolo viaggiante), che incidesse anche sui criteri per definire le quote di ripartizione tra i diversi settori[48]. Così, alcune forme di spettacolo, come per gli enti lirici sinfonici, hanno tradizionalmente mantenuto una stabile e prevalente quota di assorbimento delle risorse. Emergeva la contraddittorietà, inoltre, di un sistema che non era in grado di distribuire risorse secondo effettivi criteri di premialità, che andassero oltre meccanismi certificativi dei beneficiari. Dal 2014, a seguito del "decreto Cultura" (DM 1 luglio 2014), i criteri e le modalità di concessione dei contributi FUS venivano regolati da specifici decreti ministeriali di ripartizione dei contributi tra i vari settori, mantenendo le maggiori criticità del sistema nella sua «tendenziale rigidità», nella prevalenza dei fondi a favore delle fondazioni lirico-sinfonico, nella «mancanza di trasparenza», nella scarsa diffusione di indicatori di *performance*, nella mancata definizione del quadro di raccordo tra Stato e Regioni, dopo le sentenze della Corte Costituzionale del 2004, sui sistemi di programmazione e ripartizione dei finanziamenti statali e regionali, in attuazione dell'art. 156 del D.Lgs. 156/1998[49]. Così, «*Il tema del riparto di competenze tra Stato e regioni nella materia dei finanziamenti allo spettacolo dal vivo è tutt'ora irrisolto, in bilico tra una opzione di tipo centralistico, attenuato dal principio di leale collaborazione, e una soluzione autonomistica tendente a ripartire il fondo tra le regioni*»[50].

A conclusione di queste brevi riflessioni, si po' ricordare come l'ordinamento italiano dello spettacolo sia ancora alla ricerca di meccanismi di raccordo e di cooperazione efficaci tra Stato, Regioni e autonomie, sui sistemi di programmazione e ripartizione dei finanziamenti statali, regionali e locali, in attuazione dell'art. 156 del D.Lgs. 156/1998.

Il modello delle aree culturali sassoni potrebbe offrire alcuni suggestioni per la riforma del sistema, poiché suggerisce la creazione di organismi intermedi istituzionali per il governo della cultura stabili, capillari e distribuiti in tutto il territorio regionale diviso in partizioni territoriali ottimali, con partecipazione locale obbligatoria, come nella legge sassone. Il modello giuridico di autorità distrettuali obbligatorie, a seguito di accordi obbligatori o associazioni obbligatorie di comuni della Regione, non è presente nell'ordinamento giuridico italiano del patrimonio culturale. Come è noto, tuttavia, questo modello giuridico è ampiamente presente nell'ordinamento giuridico italiano in campi specifici, come il diritto ambientale o la disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica e quella dei servizi sociali[51]. A

[48] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 153ss.
[49] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 358ss.
[50] Cfr. IMMORDINO, CONTIERI, *op.cit.*, 361.
[51] Sugli ambiti territoriali ottimali in materia ambientale, previsti innanzitutto nelle parti III e IV del D.Lgs. 152/06 in relazione al ciclo dei rifiuti e al servizio idrico integrato, o sulle aggregazioni in ambiti nella disciplina

tal scopo, potrebbero configurarsi le "aree culturali" come *fondazioni di partecipazione* regionali, spesso già presenti in alcune leggi regionali istitutive di *distretti culturali*[52],per il finanziamento della cultura e dello spettacolo, definendo un modello istituzionale stabile e uniforme. Un modello distrettuale come quello delle aree culturali differenziate supplirebbe alla mancanza di un meccanismo stabile e obbligatorio di cofinanziamento nazionale-regionale-locale tramite un meccanismo di perequazione, che potrebbe essere utile soprattutto in riferimento alle aree non urbane e alle attività culturali tradizionalmente prive di una pianificazione e distribuzione coerente, diffusa e duratura dei finanziamenti, come nel caso dello spettacolo dal vivo di rilievo locale (festival, teatri cittadini in centri medio-piccoli), che, come si è visto, necessità di coerenza, parità di trattamento e prevedibilità dei finanziamenti incidenti nel comunque nel "mercato dell'intrattenimento". Un modello distrettuale, inoltre, andrebbe ad incidere, come osserva la letteratura sui distretti culturali, anche sulla riorganizzazione complessiva della «filiera» culturale, così rilevante nel settore dello spettacolo (in particolare, nell'audiovisivo), con il collegamento con-attività turistiche-recettive, attività artigianali, attività strumentali allo spettacolo(attrezzistica, ecc.). In tal senso, si possono ricordare le finalità "di filiera" presenti nella legislazione regionale sulle *film commission*[53].

In ogni caso, sarebbe necessario verificare le specifiche condizioni per l'implementazione di un modello come quello sassone, ma lo spazio di questo scritto non lo consente. Innanzitutto, si può ipotizzare se le Regioni possano, con la legge regionale, implementare un sistema simile a quello sassone delle aree culturali anche in relazione allo spettacolo. Sarebbe sempre necessario mantenere la distinzione tra

---

dei servizi pubblici e nei servizi sociali, la letteratura è molto amplia. *Ex multis*, cfr. M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, *Federalismi.it*, n.1/2016; M. DELSIGNORE, *Le aggregazioni nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, *Rivista della regolazione dei mercati*, 2/2023, 308; L. GIANI, *Organizzazione territoriale dei servizi sociali: il livello ottimale delle prestazioni*, *Federalismi.it*, 16/2016; G. SCARAFIOCCA, *"In house providing", società mista e Ambiti Territoriali Ottimali*, *Federalismi.it*, 29/2022, 161; P. NOVARO, *Regolazione dei rifiuti urbani: pluralità di modelli regionali e problemi applicativi*, *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2019, 437; G. BAROZZI REGGIANI, *Servizi di pubblica utilità, regolazione e ambiti territoriali ottimali: l'evoluzione di un modello*, *Diritto e società*, 3/2018, 397; B. MERCURIO, *La distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nella nuova disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica*, *Amministrativ@mente*, 3/2023, 1447.

[52] Sui distretti culturali nella letteratura economica italiana, vedi F. ALBERTI, e J. GIUSTI, *Alla ricerca dei distretti culturali: un'analisi critica della letteratura*, LIUC papers n. 229, series Management ed economia della cultura. 1; W. SANTAGATA, *Economia creativa e distretti culturali*, Economia della cultura, 2009, 2; P. VALENTINO, *Le trame del territorio. Politiche di sviluppo dei sistemi territoriali e distretti culturali*, Sperling & Kupfer, 2003. Più precisamente, in questa letteratura si osserva che è possibile distinguere: a) Regioni che hanno emanato una legge e/o una o più misure specifiche sui distretti culturali; b) Regioni che hanno incluso la regolamentazione dei distretti culturali nelle leggi regionali e/o nei documenti urbanistici di natura più ampia; c) Regioni che hanno promosso distretti tecnologici e produttivi, includendo la valorizzazione del patrimonio culturale.

[53] Sulle *film commission*, *ex multis*, cfr. A. CONTALDO, T. TRIMARCHI, *La natura e la disciplina giuridica delle Film Commission, quali enti strumentali per lo sviluppo della produzione cinematografica sul territorio*, in *Il Diritto d'Autore*, 3, 2013 e M. IMMORDINO, A. CONTIERI, *passim*.

ISSN 2036-7821

tre livelli di finanziamento, articolando e modulando diversamente, in prospettiva distrettuale, anche il FUS: un livello nazionale per le istituzioni maggiori nei centri medio-grandi, distrettuale (attraverso risorse nazionali regionali e locali comuni o solo regionali) e un livello di finanziamento locale per iniziative di interesse esclusivamente locale. Si aprirebbe una prospettiva ancora diversa se la riorganizzazione distrettuale non fosse lasciata alle singole iniziative regionali, ma fosse prevista da legge statale di riordino, sul modello della regolamentazione degli ambiti territoriali in materia ambientale, che definisse uniformemente come possibilità o obbligo per le Regioni e le autorità locali di aggregare le competenze in organismi distrettuali obbligatori, che potrebbero assumere la forma di associazioni tra enti territoriali, ma anche fondazioni di comunità. La tutela dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà imporrebbe sempre tuttavia di garantire i compiti culturali di interesse esclusivamente locale per i Comuni medio-piccoli e la differenziazione, come per le aree culturali urbane sassoni, a favore delle grandi città. Non è possibile, nell'economia di questo lavoro, andare oltre l'analisi e la prospettazione di modelli *de jure* condendo. Si può concludere sperando che la riflessione comparata sugli ordinamenti delle politiche culturali e dello spettacolo possa continuare a fornire un contributo significativo per la riforma del modello italiano delle politiche culturali nel settore dello spettacolo.