



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento concernente criteri e modalità di riconoscimento, a favore delle fondazioni lirico - sinfoniche, di forme organizzative speciali, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. f), del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100.

Repertorio n. 138/cv del 15/12/2010

LA CONFERENZA UNIFICATA

nell'odierna seduta del 16 dicembre 2010

VISTO l'art. 1, comma 1, lett. f), del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, che prevede la revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico sinfoniche e l'eventuale riconoscimento di forme organizzative speciali per le fondazioni lirico-sinfoniche, in relazione alla loro peculiarità, alla loro assoluta rilevanza internazionale, alle loro eccezionali capacità produttive, per rilevanti ricavi propri o per il significativo e continuativo apporto finanziario di soggetti privati;

VISTO lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento concernente criteri e modalità di riconoscimento, a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche, di forme organizzative speciali, adottato ai sensi del richiamato art. 1, comma 1, lett. f), del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare il 22 ottobre 2010, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - DAGL, con nota n. 7596 del 26 ottobre 2010, per l'espressione del previsto parere di questa Conferenza;

VISTI gli articoli 2, comma 3 e 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

CONSIDERATO che nella riunione tecnica del 30 novembre 2010 si è preso atto del parere negativo del Coordinamento Commissione Beni ed Attività Culturali della Regione Calabria, in cui, pur condividendo l'esigenza della riforma del settore, si evidenzia come la proposta normativa non affronti la disciplina delle Fondazioni da un punto di vista generale perdendo così di vista l'assetto del sistema;





Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

VISTA la nota prot. n. 23838 del 2 dicembre 2010 della Regione Calabria, la quale, nel confermare il parere tecnico negativo delle Regioni e delle Province autonome, ha comunicato l'espressione del parere favorevole della Regione Lombardia in merito allo schema di regolamento;

VISTA la nota n. 21575 del 2 dicembre 2010 dell'Ufficio Legislativo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, con la quale si auspica l'approvazione del predetto schema di provvedimento volto a disciplinare in due tempi il regime delle fondazioni lirico-sinfoniche, dando priorità alle strutture c.d. "speciali" caratterizzate da requisiti dimensionali, qualitativi e quantitativi, contemplati dal richiamato D.L. 30 aprile 2010 n. 64, e si evidenzia la necessità di addivenire ad una riforma organica e condivisa dell'assetto organizzativo, funzionale e finanziario di tali enti in maniera condivisa con tutti i soggetti istituzionali interessati ai diversi livelli di governo;

CONSIDERATI gli esiti della odierna seduta di questa Conferenza, nel corso della quale:

- i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome hanno espresso il loro positivo parere sullo schema di regolamento; condizionato all'apertura di un tavolo di confronto per la riforma del settore all'interno di una strategia più condivisa e rispettosa di tutti i principi sanciti nella Costituzione;
- il rappresentante dell'ANCI ha espresso parere negativo;
- i rappresentanti dell'UPI e dell'UNCEM hanno espresso parere favorevole condizionato all'apertura di un tavolo di confronto;
- il Governo ha dichiarato la sua disponibilità all'istituzione del predetto tavolo di confronto.

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

ai sensi degli articoli 2, comma 3 e 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente criteri e modalità di riconoscimento, a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche, di forme organizzative speciali, approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare il 22 ottobre 2010, condizionato all'apertura di un tavolo di confronto per la riforma del settore, di cui in premessa.

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi

Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente
On. dott. Raffaele Fitto

Raffaele Fitto

4



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 5731/2010

Roma, addì 29 DICEMBRE 2010

Risposta a nota del

N. Div.

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il parere numero **5100/2010** emesso dalla SEZIONE **NORMATIVA** di questo Consiglio sull' affare a fianco indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n. 205.

Resto in attesa dell' adempimento al parere interlocutorio.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

CRITERI E MODALITA' DI RICONOSCIMENTO DI FORME ORGANIZZATIVE SPECIALI A FAVORE DELLE FONDAZIONI LIRICO-SINFONICHE

Allegati N.
.....

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI UFFICIO LEGISLATIVO

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Il Segretario Generale

Vito Parrella



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 9 dicembre 2010

NUMERO AFFARE 05100/2010

OGGETTO:

Ministero per i beni e le attività culturali - ufficio legislativo.

Schema di regolamento recante criteri e modalità di riconoscimento di forme organizzative speciali a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 20253 del 12 novembre 2010, con la quale il Ministero per i beni e le attività culturali (ufficio legislativo) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Nicola Russo;

Premesso:

L'Amministrazione referente espone che lo schema di regolamento in oggetto è stato predisposto al fine di dare attuazione alle previsioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64,

convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, ed, in particolare, a quanto previsto dal comma 1, lett. f), il quale autorizza il Governo, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, ad emanare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di provvedere, anche attraverso la modifica delle disposizioni legislative vigenti, alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, in coerenza con i principi di efficienza, correttezza, economicità ed imprenditorialità.

L'articolo 1, comma 1, lett. f) del decreto-legge n. 64 del 2010 prevede, in particolare, la possibilità di riconoscere forme organizzative speciali alle fondazioni liriche che rivestano peculiarità nel settore lirico-sinfonico - per assoluta rilevanza internazionale, per eccezionali capacità produttive, per rilevanti ricavi propri o per il significativo e continuativo apporto finanziario di soggetti privati - nel rispetto di determinati parametri, sia qualitativi che quantitativi. NR

Lo schema di regolamento all'esame della Sezione individua i presupposti e i requisiti richiesti alle fondazioni lirico-sinfoniche per il riconoscimento delle forme organizzative speciali, determina gli indirizzi in base ai quali le fondazioni liriche dovranno adeguare i propri statuti qualora conseguano il suddetto riconoscimento, nonché i poteri di alta vigilanza esercitati dal Ministro per i beni e le attività culturali.

La relazione tra l'altro, segnala che il Ministero proponente e il Governo hanno ritenuto, per ragioni di urgenza, di dare attuazione al disposto normativo primario in due tempi, disciplinando

dapprima (il che avviene con il presente schema di regolamento) il regime delle fondazioni lirico-sinfoniche caratterizzate dai peculiari requisiti dimensionali, qualitativi e quantitativi, contemplati dalla sopra citata lettera *f*) dell'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 64 del 2010, alle quali la stessa norma primaria ha riconosciuto una posizione differenziata rispetto a tutte le altre fondazioni lirico-sinfoniche, per poi procedere, in un secondo tempo, alla ridisciplina del regime organizzativo delle fondazioni "ordinarie", non riconducibili entro la tipologia "speciale" di cui alla ripetuta lettera *f*).

La relazione illustra altresì le ragioni di urgenza poste alla base della scelta operata, al fine di consentire a talune realtà del mondo lirico-sinfonico italiano di procedere sollecitamente a una riorganizzazione coerente con la propria dimensione e le proprie capacità di gestionale, differenziandosi dall'insieme delle altre fondazioni lirico-sinfoniche che, avendo caratteristiche strutturali e dimensionali diverse, presentano conseguentemente esigenze non omogenee, in termini di autonomia gestionale, di autosufficienza economica e di gestione del personale.

Da questa scelta, implicita nella stessa impostazione del decreto legge, consegue - aggiunge il Ministero referente - la previsione della non applicabilità, a queste peculiari fondazioni lirico-sinfoniche, delle disposizioni normative vigenti, anche di fonte primaria, incompatibili con la nuova disciplina, a partire naturalmente dalla data di adeguamento ad essa dei relativi statuti, con il conseguente rinvio dell'effetto abrogativo conclusivo all'entrata in vigore del secondo, futuro regolamento "generale", attesa la necessità, medio tempore, di consentire comunque la prosecuzione dell'efficacia delle

AN

norme del d.lgs. n. 367 del 1996 e della legge n. 800 del 1967 per tutte le altre fondazioni lirico-sinfoniche che non potranno conseguire il riconoscimento di specialità previsto dal presente schema di regolamento.

Lo schema di regolamento, che è stato approvato, in sede di esame preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 22 ottobre 2010, si compone di sei articoli.

L'articolo 1 definisce l'oggetto dell'intervento normativo e individua le norme vigenti nel settore lirico-sinfonico che continuano ad applicarsi alle fondazioni anche dopo il riconoscimento della forma organizzativa speciale.

L'articolo 2 individua e specifica i presupposti e i requisiti sulla base dei quali il Ministro per i beni e le attività culturali, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, riconosce, con proprio decreto, la qualifica di fondazione lirico-sinfonica "*dotata di forma organizzativa speciale*".

L'articolo 3 reca disposizioni volte a disciplinare la forma organizzativa speciale assunta dalla fondazione e determina gli indirizzi sulla base dei quali le fondazioni lirico-sinfoniche, una volta ottenuto il predetto riconoscimento, devono adeguare i propri statuti, che saranno approvati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'articolo 4 esplicita i poteri di alta vigilanza attribuiti al Ministro per i beni e le attività culturali nei confronti fondazione lirico-sinfonica dotata di forma organizzativa speciale.

L'articolo 5 disciplina il procedimento per il riconoscimento alle

Mr

fondazioni lirico- sinfoniche della forma organizzativa speciale.

L'articolo 6 individua le disposizioni che, a decorrere dall'approvazione dello statuto, non si applicano più alle fondazioni lirico-sinfoniche riconosciute dotate di forma organizzativa speciale.

Considerato:

Ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, il Governo, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, può emanare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di provvedere, anche attraverso la modifica delle disposizioni legislative vigenti, alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, in coerenza con i principi di efficienza, correttezza, economicità ed imprenditorialità.

L'articolo 1, comma 1, lett. f) del citato decreto-legge n. 64 del 2010 contempla, in particolare, la possibilità di riconoscere forme organizzative speciali alle fondazioni liriche che rivestano peculiarità nel settore lirico-sinfonico - per assoluta rilevanza internazionale, per eccezionali capacità produttive, per rilevanti ricavi propri o per il significativo e continuativo apporto finanziario di soggetti privati - nel rispetto di determinati parametri, sia qualitativi che quantitativi.

In tale ottica, lo schema di regolamento all'esame della Sezione individua e specifica i presupposti e i requisiti richiesti per il riconoscimento alle fondazioni lirico-sinfoniche della forma organizzativa speciale, provvede alla disciplina della forma organizzativa speciale stessa, determina gli indirizzi in base ai quali

le fondazioni devono adeguare i propri statuti una volta riconosciute nonché i poteri di alta vigilanza sulle stesse riconosciuti al Ministro per i beni e le attività culturali.

In relazione detto schema di regolamento, la Sezione osserva quanto segue.

Le norme del testo attengono ad ambiti materiali di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali <<ordinamento civile>>, e <<tutela dei beni culturali>>, richiamati dall'art. 117, secondo comma, lettere h) ed s) della Costituzione, per quanto attiene alla disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche.

Infatti, com'è noto, gli enti lirici, disciplinati dalla legge 14 agosto 1967, n. 800 come enti pubblici, sono stati trasformati in fondazioni di diritto privato dal d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367, al fine di eliminare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica e rendere possibile l'acquisizione di risorse private in aggiunta a quelle statali; tali fondazioni perseguono, senza scopo di lucro, la diffusione dell'arte musicale (oltre la formazione professionale degli artisti e l'educazione musicale della collettività) e, per il perseguimento dei propri fini, gestiscono direttamente i teatri lirici (art. 2 del d.lgs. n. 367 del 1996). La disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche è essenzialmente quella del codice civile, salvo alcune disposizioni particolari contenute principalmente del d.lgs. n. 367 del 1996.

Tuttavia, lo specifico ambito della <<valorizzazione dei beni culturali>> e della <<promozione e organizzazione delle attività culturali>>, in cui ricade la materia dello spettacolo, inerisce a profili di competenza concorrente Stato-Regioni e, come tale, è

MR

affidata alla concorrenza tra competenza regionale a legiferare e competenza statale nella determinazione dei soli principi fondamentali della disciplina.

Com'è noto, infatti, tra le numerose questioni interpretative suscitate dalla riforma costituzionale del 2001 in ordine al riparto delle competenze tra Stato e regioni ed al significato da attribuire alle cd. *"nuove materie"* elencate in Costituzione, quella della attribuzione della potestà legislativa in materia di spettacolo ha ricevuto un significativo chiarimento, grazie all'intervento della Corte costituzionale con le sentenze nn. 255 e 256 del 21 luglio 2004 (originate da una questione di legittimità e da un conflitto di attribuzione sollevati dalla Regione Toscana), in cui la Corte ha affermato che lo spettacolo, pur non essendo espressamente citato all'interno del nuovo art. 117 Cost., non è da ricondursi alla competenza residuale delle Regioni, bensì rientra a pieno titolo nella *"promozione ed organizzazione di attività culturali"*, indicata nel comma 3 dell'art. 117 tra le competenze di tipo concorrente.

La Corte ha depotenziato il principale argomento addotto dai sostenitori della tesi della riconducibilità dello spettacolo alla competenza residuale regionale, che si fondava sull'autonoma e distinta disciplina di questo settore all'interno dei conferimenti di funzioni amministrative a regioni ed enti locali operati in attuazione del cd. *"federalismo a Costituzione invariata"*. Secondo la Corte, infatti, l'impatto di questa separata collocazione sistematica dello spettacolo è stato piuttosto limitato, in quanto l'unica disposizione ad esso specificamente dedicata (l'art. 156 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) elenca solo i compiti di rilievo nazionale riservati allo

Stato, escludendo implicitamente un ruolo delle regioni in questo settore.

Secondo la Corte l'art. 156 del d.lgs. n. 112 del 1998 intendeva sì preservare il ruolo comunque spettante allo Stato, ma sul presupposto che la riforma avesse posto le condizioni per il decentramento a favore delle autonomie di tutti i compiti non connessi ad esigenze di rilievo nazionale.

Riconducendo la materia dello spettacolo alla competenza concorrente tra Stato e regioni, la Corte ha così risolto una disputa di ordine non solo giuridico, ma anche politico, che ha visto contrapporsi i garanti del ruolo preminente dello Stato ed i promotori di una interpretazione il più possibile estensiva del federalismo. La possibilità per le regioni di disciplinare questo settore, caratterizzato da così forti legami con il territorio di riferimento (in relazione sia al tessuto produttivo, sia ai potenziali fruitori dell'attività culturale), è stata quindi considerata possibile, ma all'interno di una cornice unitaria statale, garantita dal riconoscimento della riserva allo Stato della disciplina di principio.

Secondo la Corte, la collocazione dello spettacolo nella sfera delle competenze concorrenti non rappresenta una penalizzazione, ma, al contrario, accresce molto la responsabilità delle regioni, *“dato che incide non solo su importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come gli enti lirici e i teatri) con un forte impatto anche sugli stessi strumenti di elaborazione e di diffusione della cultura”* (cfr. sentenza n. 255 del 2004, punto 2 diritto).

Se, dunque, con la riforma del Titolo V del 2001 lo spettacolo

rientra nella competenza concorrente delle Regioni, seguendo la giurisprudenza costituzionale successiva al 2001, in relazione alla nuova distribuzione delle competenze legislative ed amministrative, occorre evidenziare che il legislatore statale può intervenire nelle materie concorrenti almeno per due ordini di ragioni:

da un lato, perché *“limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente... significherebbe ... circondare le competenze legislative delle regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze”*; MR

dall’altro, perché se, per effetto del principio di sussidiarietà di cui al comma 1, art. 118 Cost., la funzione amministrativa – per assicurarne l’esercizio unitario – può ascendere dallo Comune allo Stato, *“ciò non può restare senza conseguenze sull’esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere un compito siffatto”* (Corte cost., sent. n. 303 del 2003).

In sostanza, l’intervento dello Stato, tanto nella funzione legislativa, quanto in quella amministrativa, nelle materie di competenza concorrente delle Regioni, deriva dal principio di unità e indivisibilità della Repubblica che soltanto l’entità territoriale maggiore può assicurare.

Come, tuttavia, ricordato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale in più occasioni, occorre che, nel fare ciò, lo Stato preveda il coinvolgimento delle Regioni, trattando la materia con atteggiamento lealmente collaborativo e, come forma di leale collaborazione, pretende l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Ora, nel caso di specie, dalla documentazione trasmessa non risulta se sia stato acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281, come, peraltro, richiesto per gli schemi di regolamento - come quello in esame - dal secondo comma dell'articolo 1 (*"Disposizioni per il riordino del settore lirico-sinfonico"*) del d.l. 30 aprile 2010, n. 64 (*"Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali"*) e, pertanto, è necessario che l'Amministrazione trasmetta il testo di tale parere.

Inoltre, la Sezione richiama l'attenzione sulla disposizione di cui alla lettera *f-bis*), successiva alla lettera *f*) - per l'attuazione della quale è stato adottato il presente schema di regolamento - la quale prevede, tra i criteri a cui si deve attenere il Governo nell'adozione dei regolamenti con cui provvede alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale ed organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche, quello della *"individuazione delle modalità con cui le regioni concorrono all'attuazione dei principi fondamentali in materia di spettacolo dal vivo secondo i criteri di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, nell'ambito delle competenze istituzionali previste dal titolo V della parte seconda della Costituzione"*.

Occorre, dunque, ad avviso della Sezione, che si prevedano, attraverso lo strumento dell'intesa, forme di raccordo tra lo Stato e

le Regioni al fine di regolare le procedure e le modalità d'intervento sull'assetto ordinamentale ed organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche, comprese quelle dotate di forme organizzative speciali, come, appunto, quelle regolate nel caso di specie.

Infine, l'articolo 1, comma 1-*bis*, del d.l. n. 64 del 2010, nel dettare i criteri direttivi a cui si devono attenere i regolamenti emanati ai sensi del comma 1 - e quindi anche quello in questione - alla lettera a) stabilisce di *“prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali rappresentative”* e, alla lettera b), di *“costituire un tavolo di confronto con le diverse fondazioni ed i rappresentanti sindacali dei lavoratori ...”*.

Ora, dalla documentazione trasmessa, e, in particolare dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.), alla Sezione 2 - procedure di consultazione - risulta che si sono tenute consultazioni con i rappresentanti delle fondazioni lirico-sinfoniche interessate, ma non risulta che vi sia stato anche un coinvolgimento degli altri soggetti (regioni, comuni, sovrintendenti, rappresentanti dei lavoratori) richiamati dalle cennate disposizioni.

Nel riservare al prosieguo l'esame più dettagliato dell'articolato, la Sezione, in via interlocutoria, ritiene, pertanto, di dover richiedere all'Amministrazione referente i documentati chiarimenti in ordine alle osservazioni di cui sopra si è fatto cenno.

P.Q.M.

Sospende l'emissione del parere nell'attesa che l'Amministrazione fornisca i chiarimenti richiesti, e rinvia la trattazione dell'affare consultivo in questione all'adunanza che sarà appositamente fissata

dal Presidente della Sezione.

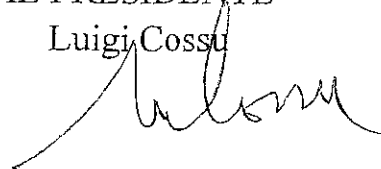
L'ESTENSORE

Nicola Russo



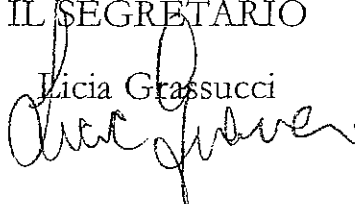
IL PRESIDENTE

Luigi Coscu



IL SEGRETARIO

Licia Grassucci





Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 638

Roma, addì 8 febbraio 2011

Risposta a nota del

N. _____ Div. _____

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

**CRITERI E MODALITA' DI
RICONOSCIMENTO DI FORME
ORGANIZZATIVE SPECIALI A
FAVORE DELLE FONDAZIONI
LIRICO-SINFONICHE**

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il
parere numero **5100/2010** emesso dalla SEZIONE
NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco
indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n.
205.

Allegati N. _____
.....

**MINISTERO PER I BENI E LE
ATTIVITA' CULTURALI UFFICIO
LEGISLATIVO**

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

Il Segretario Generale

Autorelles



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 27 gennaio 2011

NUMERO AFFARE 05100/2010

OGGETTO:

Ministero per i beni e le attività culturali.

Schema di regolamento recante criteri e modalità di riconoscimento, a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche, di forme organizzative speciali, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera f), del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 20253 del 12/11/2010 con la quale il Ministero per i beni e le attività culturali, ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Visto il parere interlocutorio reso dalla Sezione nell'adunanza del 9 dicembre 2010;

Vista la nota di risposta del Ministero prot. n. 0023140 del 30 dicembre 2010;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Nicola Russo;

Premesso:

Ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, il Governo, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, può emanare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di provvedere, anche attraverso la modifica delle disposizioni legislative vigenti, alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale e organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310, in coerenza con i principi di efficienza, correttezza, economicità ed imprenditorialità.

L'articolo 1, comma 1, lett. f) del decreto-legge n. 64/2010 prevede, in particolare, la possibilità di riconoscere forme organizzative speciali alle fondazioni liriche che rivestano peculiarità nel settore lirico-sinfonico - per assoluta rilevanza internazionale, per eccezionali capacità produttive, per rilevanti ricavi propri o per il significativo e continuativo apporto finanziario di soggetti privati - nel rispetto di determinati parametri, sia qualitativi che quantitativi.

In tale ottica, il presente schema di regolamento individua e specifica i presupposti e i requisiti richiesti per il riconoscimento alle fondazioni lirico-sinfoniche della forma organizzativa speciale, provvede alla disciplina della forma organizzativa speciale stessa, determina gli indirizzi in base ai quali le fondazioni devono adeguare i propri statuti una volta riconosciute nonché i poteri di alta

vigilanza sulle stesse riconosciuti al Ministro per i beni e le attività culturali.

Inoltre, posto che il quadro normativo di riferimento, all'interno del quale le fondazioni dotate di forma organizzativa speciale sono chiamate ad operare, è rappresentato dal decreto legge n. 64/2010 e dalla relativa legge di conversione n. 100/2010, si evidenzia che il presente regolamento di delegificazione, in linea con quanto disposto dall'art. 1, comma 3, del d.l. 64/2010, individua chiaramente - nell'articolo 1 e nell'articolo finale - le disposizioni normative che continuano ad applicarsi alle medesime fondazioni, anche a seguito del riconoscimento della forma organizzativa speciale, nonché le disposizioni normative che, invece, non si applicheranno più a decorrere dall'approvazione dei nuovi statuti delle fondazioni.

Trattasi, invero, di regolamento autorizzato di delegificazione, finalizzato a razionalizzare il sistema normativo di settore e ricondurre, per quanto possibile, entro un unitario testo normativo tutte le disposizioni disciplinanti la materia.

In proposito, il Ministero proponente e il Governo hanno ritenuto opportuno, anche per ragioni di urgenza, provvedere all'attuazione del suindicato disposto normativo primario in due tempi, disciplinando dapprima, con il presente schema di regolamento, il regime delle fondazioni lirico-sinfoniche caratterizzate dai peculiari requisiti dimensionali, qualitativi e quantitativi, contemplati dalla sopra citata lettera f) dell'art. 1, comma 1, del decreto legge, cui la stessa norma primaria ha riconosciuto una posizione differenziata rispetto a tutte le altre fondazioni lirico-sinfoniche, per poi

procedere, in un secondo tempo, alla ridisciplina del regime organizzativo delle fondazioni “ordinarie”, non riconducibili entro la tipologia “speciale” di cui alla ripetuta lettera f).

Le ragioni, anche di urgenza, che hanno condotto a questa scelta, come evidenziato dal Ministero referente, si rinvergono nell’esigenza di consentire a talune realtà del mondo lirico-sinfonico italiano di procedere speditamente a una riorganizzazione coerente con la propria dimensione e le proprie capacità di “*fundraising*” nel settore privato, “sganciandosi” dall’insieme delle altre fondazioni lirico sinfoniche che, avendo caratteristiche strutturali e dimensionali diverse, presentano conseguentemente esigenze non omogenee, in termini di autonomia gestionale, di autosufficienza economica e di gestione del personale.

Da questa scelta, implicita nella stessa impostazione del decreto legge, consegue - aggiunge il Ministero referente - la previsione della non applicabilità, a queste peculiari fondazioni lirico-sinfoniche, delle disposizioni normative vigenti, anche di fonte primaria, incompatibili con la nuova disciplina, a partire naturalmente dalla data di adeguamento ad essa dei relativi statuti, con il conseguente rinvio dell’effetto abrogativo conclusivo all’entrata in vigore del secondo, futuro regolamento “generale”, attesa la necessità, *mediotempore*, di consentire comunque la prosecuzione dell’efficacia delle norme del d.lgs. n. 367 del 1996 e della legge n. 800 del 1967 per tutte le altre fondazioni lirico-sinfoniche che non potranno conseguire il riconoscimento di specialità previsto dal presente schema di regolamento.

Lo schema di regolamento, approvato, in sede di esame preliminare,

dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 22 ottobre 2010, si compone di sei articoli, il cui contenuto di seguito brevemente si riassume.

L'articolo 1 definisce l'oggetto del presente intervento normativo e individua le norme vigenti nel settore lirico-sinfonico che continuano ad applicarsi alle fondazioni anche dopo il riconoscimento della forma organizzativa speciale.

L'articolo 2 individua e specifica i presupposti e i requisiti sulla base dei quali il Ministro per i beni e le attività culturali, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, riconosce, con proprio decreto, la qualifica di fondazione lirico-sinfonica "*dotata di forma organizzativa speciale*".

In particolare, le fondazioni liriche interessate ad ottenere il riconoscimento della forma organizzativa speciale devono dimostrare il possesso dei seguenti requisiti:

peculiarità in campo lirico-sinfonico, desunta dalla specificità della fondazione nella storia della cultura operistica e/o sinfonica italiana; assoluta rilevanza internazionale, desunta dall'accertata capacità della fondazione di programmare e realizzare, in modo sistematico e non occasionale, una parte significativa della propria attività lirico-sinfonica in ambito internazionale;

eccezionale capacità produttiva, desunta dall'ampia offerta culturale, ben articolata, diversificata e positivamente caratterizzata dal ricorso sistematico e non occasionale a forme di collaborazione con altri soggetti pubblici e privati;

d) capacità di conseguire l'equilibrio economico-patrimoniale di bilancio, realizzato per almeno quattro volte consecutive nei cinque

esercizi precedenti l'istanza di riconoscimento della forma organizzativa speciale, a tal fine desunta:

- 1) dalla realizzazione di rilevanti ricavi propri;
- 2) dal significativo e continuativo apporto finanziario, alla gestione o al patrimonio, da parte di soggetti privati, nonché dalla capacità di attrarre, nell'ultimo triennio, sponsor privati;
- 3) dalla entità dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni rese, non inferiore, nell'ultimo bilancio approvato, al 40 % dell'ammontare del contributo statale.

L'articolo 3 reca disposizioni volte a disciplinare la forma organizzativa speciale assunta dalla fondazione e determina gli indirizzi sulla base dei quali le fondazioni lirico-sinfoniche, una volta ottenuto il predetto riconoscimento, devono adeguare i propri statuti, che saranno approvati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 1, in particolare, prevede che le fondazioni riconosciute dotate di forma organizzativa speciale adeguino, entro sessanta giorni dal riconoscimento, il proprio statuto alle disposizioni del presente regolamento e dell'articolo 1 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100.

Il comma 2 individua i principi ai quali deve essere adeguato lo statuto della fondazione dotata di forma organizzativa speciale.

I commi 3 e 4 disciplinano le modalità di assegnazione del contributo statale - assegnato sulla base di programmi di attività triennali - a favore della fondazione lirico-sinfonica dotata di forma

organizzativa speciale e il procedimento di eventuale revoca dello stesso.

Il comma 5 prevede per la fondazione dotata di forma organizzativa speciale la facoltà di stipulare, compatibilmente con i vincoli di bilancio, con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative un autonomo contratto di lavoro che regoli all'unico livello aziendale tutte le materie che sono regolate dal C.C.N.L. di settore e dagli accordi integrativi aziendali. In mancanza di accordo fra le parti, protrattasi per più di sei mesi, si applica il Contratto collettivo nazionale di lavoro (C.C.N.L.) delle fondazioni lirico-sinfoniche fino alla data di efficacia dell'autonomo contratto di lavoro.

L'articolo esplicita i poteri di alta vigilanza attribuiti al Ministro per i beni e le attività culturali nei confronti fondazione lirico-sinfonica dotata di forma organizzativa speciale.

L'articolo 5 disciplina il procedimento per il riconoscimento alle fondazioni lirico- sinfoniche della forma organizzativa speciale.

L'articolo 6, infine, individua le disposizioni che, a decorrere dall'approvazione dello statuto, non si applicano più alle fondazioni lirico-sinfoniche riconosciute dotate di forma organizzativa speciale.

In relazione a tale schema di regolamento la Sezione, nell'adunanza del 9 dicembre 2010, ha formulato alcune osservazioni ed ha richiesto taluni chiarimenti in ordine al provvedimento in oggetto, sospendendo l'espressione del parere.

La Sezione, premesso che le norme del testo attengono ad ambiti materiali di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali <<ordinamento civile>>, e <<tutela dei beni culturali>>,

richiamati dall'art. 117, secondo comma, lettere l) ed s) della Costituzione, per quanto attiene alla disciplina delle fondazioni lirico- sinfoniche (infatti, gli enti lirici sono stati trasformati in fondazioni di diritto privato dal D.Lgs. 29 giugno 1996, n. 367, per cui la disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche è essenzialmente quella del codice civile, salvo alcune disposizioni particolari contenute principalmente del D.lgs. n. 367 del 1996), ha osservato, tuttavia, che lo specifico ambito della <<valorizzazione dei beni culturali>> e della <<promozione e organizzazione delle attività culturali>>, in cui ricade la materia dello spettacolo, inerisce a profili di competenza concorrente Stato-Regioni e, come tale, è affidata alla concorrenza tra competenza regionale a legiferare e competenza statale nella determinazione dei soli principi fondamentali della disciplina. Nel far ciò la Sezione ha richiamato, al riguardo, le sentenze della Corte costituzionale nn. 255 e 256 del 21 luglio 2004, in cui la Consulta ha affermato che lo spettacolo, pur non essendo espressamente citato all'interno del nuovo art. 117 Cost., non è da ricondursi alla competenza residuale delle Regioni, bensì rientra a pieno titolo nella "promozione ed organizzazione di attività culturali", indicata nel comma 3 dell'art. 117 tra le competenze di tipo concorrente (secondo la Corte, la collocazione dello spettacolo nella sfera delle competenze concorrenti non rappresenta una penalizzazione, ma, al contrario, accresce molto la responsabilità delle Regioni, "dato che incide non solo su importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore, come gli enti lirici

e i teatri, con un forte impatto anche sugli stessi strumenti di elaborazione e di diffusione della cultura”: cfr. sentenza n. 255 del 2004, punto 2 diritto).

La Sezione, inoltre, ha richiamato in proposito il principio di sussidiarietà c.d. ascendente di cui al comma 1, art. 118 Cost., secondo cui se la funzione amministrativa – per assicurarne l’esercizio unitario – può ascendere dal Comune allo Stato, *“ciò non può restare senza conseguenze sull’esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere un compito siffatto”* (cfr., Corte cost., sent. n. 303 del 2003), ricordando che la giurisprudenza della Corte Costituzionale in più occasioni ha rilevato che lo Stato deve prevedere il coinvolgimento delle Regioni, trattando la materia con atteggiamento lealmente collaborativo.

Tutto ciò premesso, la Sezione ha rilevato che dalla documentazione trasmessa non risultava se fosse stato acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281 (come, peraltro, richiesto per gli schemi di regolamento come quello in esame dal secondo comma dell’articolo 1 - “Disposizioni per il riordino del settore lirico-sinfonico” - del D.L. 30 aprile 2010, n. 64 - “Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali”) e, pertanto, ha chiesto di avere il testo di tale parere.

Inoltre, la Sezione ha richiamato l’attenzione sulla disposizione di cui alla lettera f-bis, successiva alla lettera f) - per l’attuazione della

quale è stato adottato il presente schema di regolamento - la quale prevede, tra i criteri a cui si deve attenere il Governo nell'adozione dei regolamenti con cui provvede alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale ed organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche, quello della *“individuazione delle modalità con cui le regioni concorrono all'attuazione dei principi fondamentali in materia di spettacolo dal vivo secondo i criteri di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità ed efficacia, nell'ambito delle competenze istituzionali previste dal titolo V della parte seconda della Costituzione”*.

Infine, ad avviso della Sezione, poiché l'articolo 1, comma 1-bis, del D.L. n. 64 del 2010, detta, tra i criteri direttivi a cui si devono attenere i regolamenti emanati ai sensi del comma 1 - e quindi anche quello in questione - alla lettera a) quello di *“prevedere l'attivazione di un percorso che coinvolga tutti i soggetti interessati, quali le regioni, i comuni, i sovrintendenti delle fondazioni, le organizzazioni sindacali rappresentative”* e, alla lettera b), quello di *“costituire un tavolo di confronto con le diverse fondazioni ed i rappresentanti sindacali dei lavoratori ...”* e poiché dalla documentazione trasmessa (in particolare dall'analisi dell'impatto della regolamentazione - A.I.R. - alla Sezione 2 - procedure di consultazione) risulta che si sono tenute consultazioni con i rappresentanti delle fondazioni lirico-sinfoniche interessate, ma non risulta che vi sia stato anche un coinvolgimento degli altri soggetti (regioni, comuni, sovrintendenti, rappresentanti dei lavoratori), in via interlocutoria ha richiesto all'Amministrazione referente documentati chiarimenti in proposito.

Con nota prot. n. 0023140 del 30 dicembre 2010 l'Ufficio Legislativo del Ministero ha fornito gli elementi informativi,

allegando il parere favorevole espresso dalla Conferenza Unificata nella seduta del 16 dicembre 2010, condizionato all'apertura di un tavolo di confronto per la riforma del settore delle fondazioni lirico-sinfoniche.

Nell'adunanza del 19 gennaio 2011 la Sezione ha preso in esame tali elementi al fine dell'espressione definitiva del parere.

Considerato:

Come detto in premessa, nell'adunanza del 9 dicembre 2010 la Sezione ha formulato alcune osservazioni ed ha richiesto taluni chiarimenti in ordine allo schema di provvedimento in oggetto e al riguardo il Ministero referente, per il tramite dell'Ufficio Legislativo, ha fornito, con nota in data 30 dicembre 2010, elementi informativi. Relativamente all'esigenza, rilevata dalla Sezione, di acquisire il parere della Conferenza Unificata, di cui all'art. 8 della legge 28 agosto 1997, n. 281, il Ministero ha rappresentato che la predetta Conferenza Unificata, nella seduta del 16 dicembre 2010, ha espresso il proprio parere favorevole, condizionato all'apertura di un tavolo di confronto per la riforma del settore delle fondazioni lirico-sinfoniche, allegando il testo di tale parere (allegato 1).

Per quanto concerne il richiamo, contenuto nel citato parere interlocutorio della Sezione, alla disposizione di cui alla lettera f-bis) dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 64 del 2010, ove è previsto che "le regioni concorrono all'attuazione dei principi fondamentali in materia di spettacolo dal vivo", il Ministero referente ha rappresentato che il concorso delle Regioni, nel caso di specie, si è già concretizzato attraverso il confronto, anche

dialettico, con le autonomie territoriali in sede di tavolo tecnico preparatorio della citata seduta della Conferenza unificata e che, peraltro, tale concorso potrà ulteriormente svilupparsi con l'istituzione del tavolo di concertazione ai fini della redazione del successivo regolamento generale, con il quale si provvederà, in maniera condivisa con tutti i soggetti istituzionali interessati ai diversi livelli di governo, alla revisione dell'attuale assetto ordinamentale ed organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche c.d. "ordinarie", ossia di quelle alle quali non siano riconosciute forme di autonomia speciale.

Come si è visto in premessa, infatti, con lo schema di regolamento in esame è stata data priorità al regime delle fondazioni lirico-sinfoniche c.d. "speciali" – cui il decreto-legge n. 64 del 2010 riconosce una posizione differenziata – caratterizzate da specifici requisiti dimensionali, qualitativi e quantitativi, di rilevanza e prestigio nazionale, requisiti che, allo stato attuale, risultano posseduti solo dal Teatro alla Scala di Milano e dall'Accademia di Santa Cecilia di Roma.

Tale circostanza, peraltro, ha consentito che sullo schema regolamentare in esame, afferente in sostanza a realtà di dimensioni esclusivamente nazionali, la Conferenza Unificata si esprimesse con celerità, rinviando, invece, ad un prossimo tavolo di confronto l'esame approfondito della riforma delle restanti 12 fondazioni lirico-sinfoniche in relazione alle quali è assai più stringente la connessione con le diverse realtà territoriali.

Le risultanze del predetto tavolo di confronto verranno, anche in tal caso, recepite nel parere della Conferenza Unificata, posto che la

norma di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 64 del 2010, prevede appunto che sugli schemi di regolamento per la revisione del settore, sia acquisito, quale forma di raccordo tra lo Stato e le Regioni, il parere della Conferenza Unificata, e non già l'intesa.

Con riferimento a quanto rilevato dalla Sezione circa la previsione dettata dall'articolo 1, comma 1-bis, lettere a) e b), del decreto-legge n. 64 del 2010, il Ministero ha fornito assicurazione che, anche in ottemperanza alla condizione apposta dalla Conferenza Unificata in sede di espressione del parere favorevole sullo schema in oggetto – vale a dire l'apertura di un tavolo di confronto – provvederà ad istituire con immediatezza un tavolo di concertazione con i soggetti coinvolti vertente sul riassetto delle fondazioni lirico-sinfoniche “ordinarie”.

Infine, quanto alle procedure di consultazione svolte ai fini della stesura del regolamento in questione, il Ministero rappresenta che sono stati ampiamente sentiti i rappresentanti delle autonomie territoriali e delle fondazioni lirico-sinfoniche (in particolare i sovrintendenti), e che i rappresentanti dei lavoratori saranno, invece, coinvolti, secondo le prescritte forme di consultazione, dalle stesse fondazioni lirico-sinfoniche in sede di attuazione delle forme organizzative speciali.

La Sezione, in relazione sia agli elementi documentali ed informativi forniti sia alle assicurazioni fatte dal Ministero riferente a seguito dell'ordinanza interlocutoria resa nell'adunanza del 9 dicembre 2010, è dell'avviso che possa esprimersi parere favorevole sullo schema di regolamento in oggetto.

Sul piano del mero drafting, la Sezione consiglia di sostituire, all'articolo 3, comma 2, lettera a), le parole "in qualità" con le parole "con funzioni" e all'articolo 4, comma 1, lettera c) di sostituire le parole "di concerto" con le parole "sentito".

P.Q.M.

Esprime parere favorevole sullo schema di regolamento in oggetto.

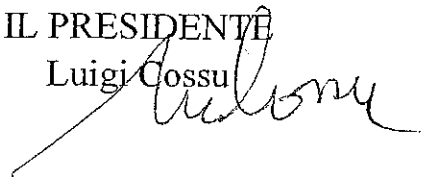
L'ESTENSORE

Nicola Russo



IL PRESIDENTE

Luigi Cossu



IL SEGRETARIO

(Massimo Meli)

