

Nell'ambito delle iniziative del “*Marzo in rosa*”  
*Il contributo delle giuriste al progresso del Diritto amministrativo*  
*In ricordo di Carla Barbati*  
27 marzo 2025, ore 15  
Dipartimento di Scienze Giuridiche  
Tavola Rotonda  
*Pareri e predecisioni nell'amministrazione moderna*  
*La disciplina dello spettacolo nel pensiero di Carla Barbati*

***Intervento***

di  
Maria Immordino

Grazie Gabriella per avermi dato l'opportunità di partecipare a questo incontro di studi dedicato alla memoria di Carla.

Un incontro a ragion veduta inserito nell'ambito delle iniziative del *Marzo in rosa*, e Carla meritava di essere ricordata nel contesto di tali iniziative: grande giurista, della quale è innegabile il contributo che ha dato con i suoi studi al progresso del Diritto amministrativo; donna simbolo, per i numerosi incarichi istituzionali che ha ricoperto a livello nazionale e internazionale; ma anche una carissima amica per molti dei presenti in quest'aula, prematuramente scomparsa.

Ci conforta pensare, con Menandro e Leopardi, che “*Muor giovane chi è caro agli dei*” o “*colui ch'al cielo è caro*”.

Ma ci conforta anche pensare che in questo momento Carla dal Cielo ci sorride, contenta dei tanti amici e colleghi, ma anche ex studentesse ed ex studenti, riuniti in quest'aula per ricordarla, grazie alla tua iniziativa che manifesta il tuo grande affetto per Carla.

A Carla abbiamo dedicato, io e Alfredo Contieri, il volume su “*La disciplina giuridica dello spettacolo*”.

E non poteva essere diversamente!

Sia perché Carla è stata una studiosa attenta e proficua della disciplina dello spettacolo e delle relative politiche pubbliche, avendone accompagnato con i suoi contributi scientifici le dinamiche evolutive, cogliendone sempre quello che considerava il tratto caratterizzante che ravvisava nella sua permeabilità a istanze esterne derivanti dalle condizioni e dai mutamenti del contesto istituzionale e amministrativo, che avrebbe impedito, rimarcava in *Lo spettacolo*

*nella storia istituzionale italiana*, un saggio del 2016, la riconduzione a sistema delle politiche di intervento pubblico. Con la conseguenza che la materia rimaneva connotata nel momento in cui scriveva - ma aggiungo anche oggi, mancando ancora quel Codice dello spettacolo che si attende dal 2022 - da uno *statuto* incerto, debole, ancora da definire per alcune, con l'eccezione del cinema, delle attività in cui si estrinseca lo spettacolo e, segnatamente, di quelle dello spettacolo dal vivo; sia perché, proprio nei momenti bui della sua malattia, alla ricerca di un momento che fuggisse al dramma del presente, le dicevo, con simulata allegria, che il parto era finalmente vicino e che il volume, che lei aveva seguito con preziosi e stimolanti suggerimenti, ma anche puntuali osservazioni critiche, nei lunghi e faticosi anni della gestazione, presto avrebbe visto la luce e la spronavo a guarire perché era lei che avrebbe dovuto presentarlo! Carla rispondeva sempre con un augurio, intriso di paura - perché Carla aveva paura di non farcela, ma da questa paura non si mai fatta condizionare, avendo infatti affrontato, con quel sorriso contagioso, una grande dignità e forza d'animo la malattia - ma anche di fiducia, *speriamo Maria*. Una speranza che purtroppo è rimasta nel libro dei sogni.

Ecco perché ho scelto di concentrare questo mio breve intervento sui molteplici contributi di Carla allo studio della disciplina giuridica dello spettacolo, del quale aveva colto quegli aspetti che identificano le più moderne concezioni, con particolare riferimento al suo ruolo nella cultura, nella società, nell'economia. Apporti sempre puntuali e innovativi, ricchi, e non di rado, anche di numerosi rilievi critici oltre che di notevoli spunti di riflessione.

Contributi che, già a partire dal libro *Istituzioni e spettacolo. Pubblico e privato nelle prospettive di riforma* del 1996, anticipano il pregevole e importante apporto che Carla darà alla costruzione di un ordinamento dello spettacolo, del quale risultava, come lei stessa sottolineava, difficile nel momento in cui scriveva parlarne in senso tecnico, per la *latitanza* del legislatore e, di conseguenza, la frammentarietà e asistematicità di provvedimenti legislativi, in prevalenza di natura essenzialmente finanziaria e fiscale, adottati in via d'urgenza o per consolidare situazioni che si erano affermate in via di prassi.

Dagli scritti di Carla emerge nitida non soltanto l'assunzione di quel ruolo propositivo nel solco che la storia del diritto amministrativo riconosce da sempre alla dottrina, frutto di una attenta ed equilibrata interpretazione della realtà nella quale si situano gli istituti oggetto dei suoi studi, ma altresì la capacità, alla luce anche delle interrelazioni con il contesto, da lei sempre attenzionato, europeo e internazionale, di sapere anticipare futuri sviluppi della legislazione sullo spettacolo e sulle sue differenti declinazioni, delineando prospettive di perdurante attualità.

Già con il libro del 1996 la nostra Amica si inserisce influenzandolo, nonostante la sua giovane età, nel dibattito, allora vivace e ricco di una pluralità di voci, su alcune rilevanti problematiche, che si ripresenteranno nel corso degli anni successivi a seguito di interventi del legislatore e della Corte costituzionale, dando così a Carla l'occasione per ulteriori scritti mai banali, ma sempre occasione di riflessione.

In quel dibattito Carla si iscrive con la sua sensibilità di giurista attenta ai valori costituzionali della cultura (art. 9, co. 1), della libertà dell'arte (art. 33, co. 1), della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), espressioni della prevalenza su interessi materiali di interessi spirituali riconducibili alla persona umana (art. 2 Cost.) e alla sua collocazione centrale nell'edificio costituzionale. Valori, come sottolinea, che nel nostro ordinamento, letti alla luce del principio di eguaglianza sostanziale e dell'ideologia personalistica e solidaristica, qualificano il ruolo dei soggetti istituzionali nel momento in cui tra i compiti loro assegnati vi è quello di farsi fautori e portatori di politiche idonee a rimuovere gli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della persona umana.

Il dibattito riguardava problematiche di peculiare rilievo e, in particolare: l'opportunità o meno del mantenimento dell'intervento pubblico, in particolare di quello che si attua per mezzo di ausili finanziari, comprese le agevolazioni fiscali; il ruolo ministeriale, tendenzialmente *totalizzante* e le funzioni delle autonomie territoriali, con le connesse istanze di decentramento; l'intervento diretto e le *ragioni* della privatizzazione.

Questioni controverse che danno a Carla l'occasione in successivi scritti di individuare nello spettacolo quel *laboratorio*, quel *banco di prova*, per riprendere le sue parole, delle tante trasformazioni che hanno accompagnato la lenta costruzione dello Stato plurale.

E di queste trasformazioni Carla è stata testimone e attenta osservatrice, come emerge anche dai molteplici e diversi temi di Diritto amministrativo che ha affrontato, essendo una sua caratteristica la trasversalità dei suoi interessi e dei connessi studi.

Sull'opportunità o meno del mantenimento nel settore dello spettacolo dell'intervento pubblico, in particolare di quello che si attua per mezzo di ausili finanziari, comprese le agevolazioni fiscali - questione ricorrente in tempi di gravi crisi economico/finanziarie, quali quelle vissute dal nostro Paese nel corso degli anni, foriere di quelle politiche di *spending review* che hanno interessato la cultura e quindi lo spettacolo - Carla mantiene sempre una posizione nettamente di favore, anche a fronte delle perplessità manifestate da una parte della dottrina in sede di commento agli artt. 153 e 156 del d. lgs. n. 112/1998 sulla positivizzazione del ruolo dello Stato come finanziatore delle attività di spettacolo. Rinvenendo l'ineludibile

necessità o, meglio, la doverosità del finanziamento pubblico, nelle debolezze e inefficienze del mercato inidoneo a garantire la diffusione di quelle forme di spettacolo strutturalmente soggette al morbo di *Baumol*, ma che, per il valore primario ed essenziale che li connata come *merit good*, vanno garantiti a tutti i cittadini indipendentemente dal luogo di residenza ed a prescindere da una specifica domanda del mercato, nonché dalla loro capacità di coprire i costi di produzione con gli utili.

E' nell'art. 9 Cost., co. 1, che va rinvenuta la *ratio* sottesa all'azione pubblica di promozione e di sostegno della cultura e, dunque, dello spettacolo che della cultura costituisce una delle sue molteplici espressioni. Azione che, non ponendosi come mero esercizio di autorità ma come erogazione di utilità a favore della collettività si colora di doverosità e che Carla inserisce, prima tra gli studiosi della materia, nell'ambito dei servizi pubblici e, segnatamente, dei servizi sociali.

Azione affidata dal Costituente alla Repubblica, ossia allo Stato ordinamento in tutte le sue articolazioni territoriali provviste di autonomia politico – amministrativa.

Carla avversa decisamente quelle tesi orientate a ritenere che l'art. 9 Cost, parlando di Repubblica intendesse operare una riserva di funzioni allo Stato persona. Ed è nell'art. 9, Cost., e nel significato giuridico attribuito al riferimento costituzionale alla *Repubblica* che, ricorda in più scritti, i livelli di governo *sub*-nazionali hanno rinvenuto la loro legittimazione ad intervenire nel settore della cultura e, dunque, dello spettacolo, che il c.d. *limite delle materie*, non essendo lo spettacolo elencato dall'art. 117 della Costituzione del '48 tra le materie di competenza concorrente, sembrava in un primo momento escludere.

L'attenzione di Carla per le ragioni delle autonomie e, di conseguenza del decentramento, questione già aperta dall'avvio dell'ordinamento regionale e che la consultazione referendaria del 1993, rimettendo in gioco gli assetti organizzativi ed istituzionali dell'amministrazione centrale con l'abrogazione del Ministero del turismo, ben presente già nel volume del 1996, non è venuta mai meno, anzi si è rafforzata a seguito, sia dell'avvio del c.d. federalismo amministrativo, non essendosi in quella sede pervenuti ad una definizione effettiva del ruolo delle regioni e degli enti locali; sia a seguito delle difficoltà interpretative suscitate dalla legge di riforma costituzionale del 2001, la n. 3, il cui art. 117 non contiene alcun riferimento allo spettacolo, non avendolo incluso né nell'elenco delle materie riservate in via esclusiva allo Stato (co. 2, lett. s), né tra quelle di competenza concorrente (co. 3). Circostanza che apriva alla possibilità, subito colta dalle regioni, di attrarlo nella loro sfera di competenza legislativa generale – residuale.

Carla, sicuramente propensa ad accogliere questa interpretazione, stigmatizza il silenzio del legislatore costituzionale che, unitamente alla tecnica dell'elencazione, generava incertezze sui soggetti dell'intervento pubblico e, in particolare, sui rapporti Stato – e autonomie territoriali, incertezze che sarà il Governo a sciogliere con la l. n. 82/2003, di conversione del d. l. n. 24/2003, che riconduce la materia nell'alveo di quelle di competenza legislativa concorrente. Opzione avallata dal Consiglio di Stato in sede consultiva (parere n. 3608 del 2002), e poi dalla Corte costituzionale con due sentenze nel 2004 (n.n. 255 e 256), che riconducono lo spettacolo nella materia *promozione ed organizzazione delle attività culturali* di competenza concorrente. Interpretazione della quale non sfuggiva a Carla quello che ne costituiva il vero scopo, ossia la necessità di scongiurare, da qui la scelta di un intervento in via d'urgenza, le conseguenze negative che ne sarebbero derivate a carico della gestione del FUS, ove lo spettacolo fosse stato sottratto alla potestà regolamentare spettante allo Stato che, attraverso l'amministrazione del FUS accentrava i finanziamenti al settore, con una particolare resistenza alle istanze del decentramento.

Nello spettacolo le istanze del regionalismo intersecano quel criterio della dimensione dell'*interesse nazionale*, che il Giudice delle leggi utilizza per la definizione delle funzioni di competenza dei diversi livelli di governo territoriale in materia di spettacolo, quasi un *banco di prova*, secondo Carla, dei multiformi processi di affermazione dello Stato autonomista.

Soffermandosi sulle *ragioni* del decentramento, non sfuggiva a Carla la risposta debole data alla delega contenuta nella legge n. 137 del 2002, art. 10, che disponeva un rassetto delle disposizioni legislative in materia di cinema, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo. Infatti la delega troverà attuazione soltanto per il cinema, ma si tratterà di un decentramento debole, come sottolinea in uno scritto del 2006, *Il cinema dopo le riforme: il caso è chiuso*, risolvendosi infatti il ruolo riconosciuto alle autonomie locali in compiti essenzialmente ausiliari, di natura consultiva o propositiva da svolgersi all'interno della Consulta territoriale per le attività cinematografiche, funzioni destinate ad essere esercitate entro un disegno centralizzato, avallato dalla Corte costituzionale con la c. d. *chiamata in sussidiarietà*. Una debolezza che, come ben sottolinea Carla, la previsione di moduli di concertazione paritaria fra Stato e regioni non contribuiva di certo ad attenuare. Debolezza che sarà colmata dalla legge cinema del 2016, la n. 220, che, pur confermando il ruolo prevalente dello Stato, individua, secondo quello che era l'auspicio di Carla, una serie di compiti da svolgersi non soltanto a livello regionale, ma anche a livello locale.

Per lo spettacolo dal vivo la delega non troverà attuazione, testimoniando, come evidenzia Carla, ancora una volta la disattenzione del legislatore verso le potenzialità del decentramento in funzione anche della promozione di queste attività.

Una disattenzione che è figlia anche delle diverse sollecitazioni che al legislatore nazionale discendono altresì dal contesto, oltre che nazionale, sovranazionale. Un situazione in cui il cinema e l'audiovisivo, per il loro indubbio rilievo industriale ed economico, ricevono una attenzione diversa e più incisiva rispetto allo spettacolo dal vivo.

Un altro tema esplorato da Carla fin dal volume del 1996, il cui sottotitolo è *Pubblico e privato nelle prospettive di riforma* - una novità, trattandosi di un tema allora non ancora, o comunque poco, attenzionato dalla dottrina - e che approfondirà in alcuni degli scritti successivi, riguarda il rapporto pubblico - privato che, più che in termini di concorrenzialità fra le due parti, si declina in termini di complementarità.

Il tema viene affrontato da Carla da differenti punti di angolazione, tutti ugualmente interessanti, ma che non mi è possibile riprendere in questa sede, per cui farò un cenno alla privatizzazione di quegli enti attraverso i quali i pubblici poteri intervenivano in forma diretta in diversi settori dello spettacolo, sia dal vivo che registrato. Una istanza di privatizzazione che troverà accoglimento in interventi legislativi successivi alla stesura del libro del 1996, dove troviamo cenni alle proposte di riforma allora in discussione.

Carla segue l'evoluzione normativa e giurisprudenziale della trasformazione in fondazioni degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, trasformazioni che derivavano dalle riforme che investivano il contesto istituzionale, inscrivendosi in quella tendenza, affermatasi a partire dalla legge n. 537/1993, a rivestire della forma privatistica soggetti per i quali la veste di diritto pubblico non era più indispensabile o adeguata per gli scopi loro assegnati.

Una privatizzazione che mirava non soltanto ad assicurare una maggiore flessibilità rispetto al modello pubblicistico, ma puntava ad assicurare ai privati un ruolo rilevante nella gestione, nel finanziamento e nel sostegno all'attività di tali enti, nonché la contribuzione, in una con lo Stato, le regioni e i comuni, alla formazione del patrimonio degli stessi.

Carla, ben consapevole delle ragioni del fallimento di tali obiettivi, stigmatizza l'ambiguità della *via italiana* alle privatizzazioni, affidate a strumenti solo formalmente privatistici, ma nella sostanza pubblicistici. Ambiguità che si consuma con la legge n. 212 del 2013, che seguendo un differente percorso rispetto a quello avviato nel 1996, riconduce le fondazioni lirico sinfoniche a regole che ne rafforzano il legame con il centro statale,

allentando i legami con i governi locali e riducendo la presenza dei privati. E che si ritrova nella successiva legge n. 147 del 2013, con la quale le fondazioni liriche che possiedono determinati requisiti vengono ricondotte a *forme organizzative speciali*, dimostrazione, secondo Carla delle difficoltà di un *centro debole* che, *non sapendosi ridefinire*, riconduce prima a se il governo del settore e poi, incerto della soluzione accolta, ritorna sui suoi passi.

Ambiguità che era stata già colta dalla sentenza della Corte costituzionale, la n. 153/2011, con la quale la disciplina delle fondazioni lirico sinfoniche venne sottratta *all'organizzazione dell'attività culturali* e ascritta alla materia *ordinamento civile*, e dunque alla competenza esclusiva dello Stato in un'ottica di rinnovata *centralità* statale e di riduzione di interventi dei governi locali e dei privati, che emerge anche dai già menzionati interventi legislativi che, se da un lato sottopongono a regole che ne rafforzano i legami con il centro l'organizzazione e il funzionamento delle fondazioni, dall'altro ne allentano i rapporti con le autonomie territoriali e riducono la presenza dei privati.

Già nell'introduzione al libro del 1996, che costituisce l'esposizione preliminare all'inquadramento sistematico della disciplina dello spettacolo, Carla, lo ricordavo prima, critica il disinteresse del legislatore per le attività di spettacolo.

Non è pertanto un caso se in tutti i suoi contributi, la nostra Amica sottolinea la necessità di una legge organica sullo spettacolo dal vivo, come era già avvenuto per il cinema, alla quale rimettere, oltre agli aspetti organizzativi e funzionali, anche la determinazione delle modalità e delle condizioni dell'intervento pubblico e, in particolare, di quello finanziario, secondo una prospettiva volta a privilegiare la trasparenza, l'efficacia, l'efficienza.

Una lacuna che non hanno colmato quei provvedimenti legislativi, quali il decreto *Valore cultura* del 2013 o il decreto *Art bonus* del 2014 contenente, il primo, interventi di natura essenzialmente finanziaria e fiscale, il secondo disposizioni urgenti finalizzate a favorire lo sviluppo delle attività di spettacolo, dal vivo e registrato, con misure di sostegno, diretto e indiretto, capaci di rispondere a quelle che nella valutazione del legislatore si definiscono tra le principali necessità di queste forme di spettacolo.

Misure volte più che ad innovare a confermare o rafforzare il disegno della legislazione precedente, distanti da quelle proposte che in materia di valorizzazione e promozione delle attività di spettacolo hanno contrassegnato la riflessione di Carla in uno scritto del 2013 sul decreto *Valore Cultura* e del 2014 sul decreto *Art bonus* del quale Carla, da un lato stigmatizza la mancata sinergia tra lo spettacolo e il restante ambito della cultura, sinergia necessaria per innalzare la cultura a polo attrattore e motore di politiche capaci di incoraggiare l'influenza



reciproca fra le risorse, anche economiche, che essa genera e nello stesso tempo può attrarre; dall'altro evidenzia la tendenza del legislatore a ricorrere a misure fiscali per incentivare il mecenatismo e le erogazioni liberali in denaro.

‘*Perché tutto rimanga com'è?*’, è il titolo, che richiama implicitamente il Gattopardo, di un paragrafo dello *Spettacolo nella storia istituzionale italiana*, che ho già ricordato, indicativo del fatto che a Carla non era sfuggito il fatto che nulla era cambiato nonostante le riforme delle quali lo spettacolo era stato *laboratorio*, e che tutto era rimasto come era dai primi interventi di sostegno statale sullo spettacolo. Nelle conclusioni, infatti, sottolineava come le riflessioni sulla *ratio* dell'intervento pubblico non avessero sortito risultati importanti sul ruolo e, dunque sull'estensione e le modalità dell'intervento statale; come la concezione dell'intervento pubblico affidato a strumenti finanziari, l'unico gradito agli operatori del settore, notava con una punta di ironia, fosse una delle cause della separazione del laboratorio spettacolo al proprio interno e dagli altri contesti; come tale separazione non fosse in linea con il quadro delineato in sede comunitaria fondato sulla sinergia fra le differenti espressioni della cultura e sulla collaborazione pubblico-privato; come le istanze del regionalismo e quelle della privatizzazione, alle quali, lo ricordavo prima, Carla era stata sempre particolarmente attenta, si fossero risolte in occasioni per annunciare, al *più tastare*, per riprendere le sue parole, nuovi assetti relazionali fra soggetti pubblici e nuovi modelli di interazione con i privati. Annunci, evidenziava, per il ripensamento anche delle soluzioni preposte al governo e all'amministrazione dello spettacolo, poi abbandonati a favore di politiche che restavano o che ritornavano ad essere centralizzate ed entro le quali lo Stato e per esso l'apparato ministeriale diventava regolatore delle diverse attività, osservava con una garbata *vis polemica*, che in Carla non mancava, ma solo se necessaria.

Dare conto in uno spazio di tempo inevitabilmente breve, ed io forse ne ho già abusato, della vastità, profondità e complessità delle questioni affrontate da Carla nei suoi contributi in materia di spettacolo è impresa impossibile. Ne ho ricordate soltanto alcune, di questo mi scuso, ringraziandovi per la cortese attenzione.