

Parte Prima

**La legislazione
per le attività musicali**

Promozione della cultura e attività musicali

Alessandro Valenti

Sommario: 1. Il ruolo della cultura negli ordinamenti democratici. – 2. La promozione della cultura e la tutela del patrimonio artistico nella Costituzione. – 3. Il riconoscimento della musica nella legislazione nazionale. – 4. Lo spettacolo e le attività musicali in Italia: una sintetica visione d'insieme. – 5. La legislazione “trasversale” per le attività e lo spettacolo musicali.

1. Il ruolo della cultura negli ordinamenti democratici

Nella seconda metà del Novecento, con la conclusione del conflitto bellico, si afferma nei paesi dell'Occidente il principio che la promozione e la tutela della cultura contribuiscano al consolidamento e allo sviluppo delle società democratiche. Lo stesso concetto di “cultura” viene, di conseguenza, investito da una riflessione più ampia, raccogliendo gli esiti del dibattito tra gli studiosi delle discipline antropologiche. Contro ogni pretesa di supremazia di una cultura egemone, atteggiamento che aveva caratterizzato i regimi totalitari, si afferma il principio per cui le *differenze di cultura* tra i popoli – ed in genere tra le formazioni sociali – legittimino la ricerca di altrettante “identità” meritevoli di tutela.

Si impone così una concezione nella quale, alla funzione identitaria/nazionale (storia, patrimonio, lingua, costume e tradizioni di un popolo) che nell'ambito di ciascuna società svolgono le singole espressioni culturali, viene associata la capacità di apertura di ogni cultura al dialogo con le altre: un'impostazione nella quale “*le culture*” convivono, nella loro effettiva pluralità, con “*la cultura*” intesa nella sua originale accezione di strumento di comunicazione interno tra persone facenti parte di una determinata collettività (società, etnia, gruppo religioso, ecc.). Al contempo ogni linguaggio ed ogni espressione artistica

tende ad aprirsi alla comunicazione con gli altri gruppi, mettendo in circolazione – e pertanto in comune – il proprio sapere (cfr. CATELANI-CATTANEO, 2002, 8).

Si rafforza dunque il rapporto tra questa “nuova” idea di cultura e le democrazie contemporanee come un naturale sviluppo dei principi fondamentali affermati nelle carte costituzionali degli ordinamenti europei: lo stesso *principio democratico* non viene più inteso in una dimensione soltanto formale (che si risolve nella regola di maggioranza) perché esso deve manifestarsi concretamente e quotidianamente come “clima morale” – effetto immediato di una crescita culturale della collettività nel suo insieme – dove si realizzano compiutamente le libertà individuali, l’uguaglianza, l’autonomia e lo sviluppo della persona, il pluralismo, la solidarietà (così GINER, 2001, 8; v. anche VALENTI, 2004, 53 ss.).

Numerose sono le fonti del diritto a carattere sovranazionale che, dal dopoguerra ad oggi, hanno proclamato *il ruolo* essenziale della cultura come irrinunciabile componente delle libertà fondamentali della persona.

Nella *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, adottata a New York dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, si afferma che «ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici» (art. 27).

La libertà di pensiero ed espressione sono sanciti dagli artt. 9 e 10 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali* (Roma, 4 novembre 1950).

Nel *Trattato di Roma* del 25 marzo 1957, che istituisce la Comunità Economica Europea, l’art. 151 stabilisce che la «Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune» prevedendo azioni tese alla «conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea» favorendo «scambi culturali non commerciali» e la «creazione artistica e letteraria».

La *Convenzione sulla Protezione del Patrimonio mondiale*, approvata dalla Conferenza generale dell’UNESCO (Parigi, 16 novembre 1972), impegna gli Stati aderenti ad assicurare l’identificazione, la conservazione e la trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale dell’umanità.

Nel *Trattato di Maastricht sull’Unione Europea* (del 7 febbraio 1992), viene riaffermato il principio che «la Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali», prevedendo che per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti il Consiglio possa adottare «azioni di incentivazione» (art. 128, in parte modificato dal *Trattato di Amsterdam* del 2 ottobre 1997, dove si specifica come «la Comunità tiene conto degli aspetti

culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture»).

Nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* di Nizza (ivi proclamata il 7 dicembre 2000 e successivamente, con adattamenti, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo) sono contenute significative disposizioni per la definizione degli ambiti e delle funzioni della cultura a livello europeo. Difatti, nella Carta di Nizza, dopo aver precisato che «l'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di (...) valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri» (Preambolo), viene proclamata la libertà di pensiero e insegnamento (art. 10), di espressione (art. 11), delle arti (art. 13), «nel rispetto della diversità culturale» (art. 22) degli Stati membri.

Con il *Trattato di Lisbona* (firmato il 13 dicembre 2007 ed ufficialmente entrato in vigore il 1° dicembre 2009) – che all'art. 167 del Titolo XIII riproduce il testo sulla “cultura” come definito dai precedenti trattati istitutivi della Comunità europea – la Carta di Nizza ha inoltre assunto, ai sensi dell'art. 6 del Trattato, il valore giuridico dei trattati (sull'Unione Europea): le sue disposizioni, che fino ad allora venivano generalmente considerate come indicative di *principi* di riferimento per gli ordinamenti, sono pertanto divenute (per le istituzioni europee e gli Stati membri) “vincolanti”.

2. La promozione della cultura e la tutela del patrimonio artistico nella Costituzione

La Costituzione italiana, con una felice intuizione dei “padri costituenti” del 1948, stabilisce tra i suoi «principi fondamentali» che «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura» e «tutela [...] il patrimonio artistico della Nazione» (art. 9 Cost.).

Si tratta di una norma che assolve la funzione di iscrivere nell'ambito delle finalità di carattere generale assegnate allo Stato la promozione del fenomeno culturale. La disposizione contenuta nell'art. 9 Cost. è *principio fondamentale* dell'ordinamento e questo sottolinea come nella nostra democrazia la cultura debba rappresentare un valore primario.

La compiuta precisazione del ruolo svolto dal principio racchiuso nell'art. 9 Cost. va però ricostituita anche alla luce del collegamento di tale norma con altre disposizioni costituzionali: l'art. 33 Cost. che sancisce il principio che «l'arte e la scienza sono liberi e libero ne è l'insegnamento»; l'art. 21 Cost. che configura il «diritto di manifestare liberamente il

proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione»; l'art. 3 Cost. che, affermando il principio di uguaglianza senza distinzione «di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» impegna la Repubblica a «rimuovere gli ostacoli [...] che impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

La connessione sistematica tra il momento dell'attribuzione all'ordinamento del compito fissato dall'art. 9, comma 1 Cost. ("promozione della cultura") e le garanzie di libertà dell'arte e della libertà di manifestazione del proprio pensiero (artt. 33 e 21 Cost.) deve delineare i tratti costitutivi della posizione istituzionale dello Stato e degli altri enti pubblici in ordine al fenomeno culturale, definendo il contenuto della funzione assegnata dalla Costituzione alla Repubblica.

Difatti, una corretta interpretazione del significato proprio dell'espressione «promuove» (art. 9 Cost.) presuppone l'individuazione di un punto di equilibrio tra la fisionomia e i caratteri dell'intervento pubblico e l'esplicazione da parte del singolo delle libertà costituzionalmente garantite: compito dello Stato sarebbe dunque (soltanto) quello di porre le condizioni indispensabili per il pieno e libero sviluppo della cultura quale momento essenziale dell'esplicazione della «persona umana». In questo senso, è necessaria una lettura coordinata degli artt. 3, 9, 21 e 33 Cost., in quanto le azioni poste in essere dai soggetti pubblici dirette alla promozione culturale non possono né limitarsi ad una implicita e generalizzata *autorizzazione* (all'espressione artistica e alla libertà di pensiero) né – all'opposto – articolarsi come una rigida e dovuta *pianificazione* della cultura da parte dell'apparato pubblico. In conclusione, è fondamentale non una scelta "politicizzata" (o peggio ancora di maggioranza) per *una* cultura ma un'azione condivisa dei soggetti pubblici funzionale alla libera realizzazione *delle* espressioni culturali e artistiche proprie «dell'uomo» – come singolo – e delle «formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» (art. 2 Cost.) .

L'esigenza di una normativa di carattere pubblicistico per la *promozione della cultura* e di sostegno alla *libertà dell'arte* si fonda inoltre su una considerazione comune: l'insufficienza (quando non l'intrinseca incapacità) del "mercato" a garantire un effettivo, libero e pluralista sviluppo della cultura. La produzione artistica, nella maggior parte dei casi, è fondamentalmente *innovativa* e – quanto meno prima dell'affermazione dell'artista – poco remunerativa: dunque caratterizzata da rischi troppo elevati per essere assunta dal singolo artista/imprenditore ovvero per essere lasciata governata esclusivamente da meccanismi di contribuzione privata, quali per esempio le sponsorizzazioni e/o le donazioni (cfr. COLBERT, 2000, 10 ss.).

Non v'è dubbio che l'ingresso di *capitali privati* nel settore artistico-culturale vada incentivato – per esempio, con normative che agevolino

una maggior deducibilità fiscale dei contributi erogati per le attività artistiche – ed anzi tale fenomeno è oggi ricondotto nell’ambito di principi costituzionali basilari, quali le finalità di solidarietà sociale (art. 3 Cost.) anche delle imprese – per esempio attraverso il “bilancio sociale” (in una prospettiva di attuazione dell’art. 41, comma 3, Cost.) – e dello stesso concetto di pluralismo democratico che necessariamente esclude ogni forma di *monopolio pubblico* della promozione culturale. Tuttavia, l’obiettivo di assicurare un effettivo pluralismo della cultura e dell’arte, svincolato da strette regole di mercato, pone l’esigenza di attivare un *intervento imparziale* di sostegno da parte dello Stato e di tutti i soggetti pubblici nei confronti delle varie forme di espressione artistica (cfr. CROUCH, 2004, 57).

Sotto il profilo organizzativo, l’adempimento della funzione promozionale è attuabile sia direttamente, mediante l’esplicazione di attività di finanziamento e/o di organizzazione posta in essere da soggetti pubblici, sia indirettamente incentivando soggetti privati ad effettuare attività in campo culturale. Inoltre, l’adozione da parte dell’art. 9 Cost. del termine «Repubblica», quale soggetto che «promuove», spinge ad un’interpretazione che vada impegnando l’ordinamento nella sua globalità – e dunque non solo lo Stato – così che il compito di sostenere la cultura sia attribuito ad ogni soggetto pubblico indistintamente, ovviamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenze legislative e amministrative (art. 117 Cost.).

Nel secondo comma dell’art. 9 Cost. «il patrimonio storico e artistico della Nazione» è configurato, assieme al paesaggio, quale oggetto di garanzia costituzionale: dalla disposizione scaturisce direttamente un vero e proprio *obbligo* per la «Repubblica» – già fissato dalla Carta – di tutelare, necessariamente attraverso un’attività di protezione e di valorizzazione, quei beni (mobili e immobili) che fanno parte del patrimonio artistico e storico.

Il doppio ambito di operatività dell’art. 9 Cost., come *promozione della cultura e tutela del patrimonio*, è stato implicitamente ribadito nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela dei beni culturali» e specificando nelle materie di *legislazione concorrente* tra Stato e Regioni, la «valorizzazione dei beni culturali» e la «promozione e organizzazione di attività culturali» (art. 117 Cost.).

La legislazione italiana ha peraltro espressamente enucleato una nozione di *bene culturale*, identificandolo in quelle cose immobili e mobili che «presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà» (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 42/2004) e la tutela e valorizzazione di tali beni concorre «a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo terri-

torio e a promuovere la cultura» (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 42/2004).

Non si riscontra però nella legislazione statale vigente, un'analogia nozione unitaria di *attività culturale*, se non parzialmente desumibile dalla variegata legislazione regionale in materia di attività culturali e di spettacolo (v. *infra*, Cap. 8, par. 2) e dalle leggi istitutive e regolative del *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*, istituito con d.lgs. n. 368/1998. All'interno del Ministero è difatti istituita la *Direzione generale per lo spettacolo dal vivo* che svolge funzioni e compiti in materia di «attività di spettacolo dal vivo, con riferimento alla musica, alla danza, al teatro, ai circhi, allo spettacolo viaggiante ed ai festival teatrali» (art. 12, d.P.R. n. 233/2007, a norma dell'art. 1 della legge n. 296/2006 e successive modifiche introdotte dal d.P.R. n. 91/2009).

3. Il riconoscimento della musica nella legislazione nazionale

Nella legislazione italiana la musica è stata definita e riconosciuta in diversi ambiti e sotto più profili:

– come attività essenziale e fattore necessario per «il pieno sviluppo della persona umana» (artt. 3, e 34 Cost.) nell'*istruzione* primaria (per la pratica musicale v. di recente il d.P.R. n. 89/2009 e il d.m. n. 8/2011), secondaria (art. 2, comma 1, lett. g), legge n. 53/2003, istitutiva dei licei musicali e coreutici) e accademica/universitaria (legge n. 508/1999 di riforma dei Conservatori di musica con il loro inserimento nell'Alta Formazione Artistica e Musicale all'interno del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca);

– come libera espressione artistica (art. 33 Cost.) in quanto *opera* di carattere creativo da riconoscere e tutelare (artt. 1 e 2, legge n. 633/1941 sul diritto d'autore);

– come componente fondamentale delle «attività culturali» (artt. 9 e 117, comma 3 Cost.) in quanto articolazione delle attività di *spettacolo* (fra tante si vedano la legge n. 800/1967 sull'ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali e il d.lgs. n. 367/1996 per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato);

– come *bene culturale*, rispetto a quelle «cose» (spartiti, strumenti, ecc.) che presentano interesse culturale «quali testimonianze aventi valore di civiltà» (art. 2, comma 2 e art. 10, comma 4, lett. d), d.lgs. n. 42/2004);

– come *fattore* di aggregazione e di sviluppo economico locale (v. per es. artt. 1 ss. della legge regionale Lombardia n. 21/2008 e artt. 1 ss. della legge regionale Campania n. 6/2007);

– nell’ambito dell’*attività amministrativa* di «Governo della Repubblica» (artt. 92-96 Cost.), attraverso l’opera di due Ministeri che hanno specifiche competenze in ambito musicale: il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, che all’interno della *Direzione generale per lo spettacolo dal vivo* ha un Servizio che svolge funzioni riguardanti gli interventi finanziari per il sostegno e la promozione delle attività liriche e musicali (art. 12, d.P.R. n. 233/2007) e il Ministero per l’Istruzione, l’Università e la Ricerca che attraverso l’*Alta Formazione Artistica e Musicale* (in attuazione dell’art. 33, comma 6, Cost. che prevede le «istituzioni di alta cultura») ha competenze su Conservatori di Musica e Istituti Musicali pareggiati.

4. Lo spettacolo e le attività musicali in Italia: una sintetica visione d’insieme

La situazione dello *spettacolo e delle attività musicali* in Italia all’inizio del XXI secolo registra, da una parte, alcuni elementi caratteristici “nazionali” che ne definiscono le peculiarità rispetto all’assetto di altri paesi occidentali, dall’altra, una tendenza comune ad altri sistemi produttivi dei quali condivide aspettative e criticità (v. anche diffusamente sul punto SIBILLA, 2006 e D’AMATO, 2009).

Sotto il primo profilo, l’unicità della situazione italiana è caratterizzata da un patrimonio musicale *statico* ineguagliato nel mondo e costituito, in massima sintesi, da:

- teatri storici disseminati in tutto il territorio (funzionanti o oggetto di interventi di restauro);
- biblioteche e fondi musicali di inestimabile valore;
- un repertorio imponente: dal canto gregoriano fino alla musica strumentale del XVII sec., dalla nascita del melodramma fino al repertorio operistico di inizio del ’900;
- strumenti di straordinario pregio (dagli organi antichi alla tradizione della liuteria italiana);
- conservatori di musica (quasi un centinaio con gli istituti pareggiati) spesso eredi di centenarie e gloriose istituzioni di formazione musicale.

La situazione sopra descritta in qualche modo già segna – e consegna – molte delle istituzioni musicali italiane a funzioni imprescindibili di *conservazione*, intesa come azione di tutela e di valorizzazione di tale patrimonio (che appartiene a “tutto” il mondo culturale, senza confini geografici). Una funzione prioritaria che necessariamente drena risorse (pubbliche e private) ma che al tempo stesso non può esaurire il compito degli enti di produzione musicale: l’attenzione verso il proprio patrimonio

storico consolidato non può cioè far distogliere l'impegno serio e costante anche verso la musica contemporanea.

Sotto il secondo profilo, individuando quei fattori *dinamici*, più o meno comuni ad altri paesi, possiamo sicuramente individuare:

- una spiccata eterogeneità di soggetti che producono attività musicali: dalle fondazioni liriche sinfoniche (ex enti lirici) ai piccoli comuni, dai *festivals* internazionali alle associazioni concertistiche locali, dalle società commerciali alle *pro loco*;

- un'articolazione della produzione musicale in generi differenziati ma fondata su presupposti e obiettivi del tutto asimmetrici e spesso contraddittori: lirica (dove prevale il sostegno finanziario pubblico), concertistica (sinfonica e cameristica, capillarmente diffusa su tutto il territorio ma con un processo di contrazione del numero delle orchestre), jazz ed etnomusica (in fase di lenta ma costante crescita), musica commerciale (con significativi incassi per i concerti dal vivo), ecc;

- assenza di un'efficace *legislazione nazionale* (anche solo come "legge quadro") specifica sulla musica; difatti:

- a*) l'impianto della normativa sulle attività musicali è ancora quello della legge n. 800 del 1967;

- b*) la riforma degli enti lirici (con il d.lgs. n.163/1985 e il d.lgs. n. 367/1996) si è, di fatto, arenata in alcuni punti chiave (v. *infra*, al Cap. 9), provocando il progressivo dissesto finanziario (dichiarato o spesso incombente) di numerose fondazioni liriche;

- c*) la legislazione fiscale in materia di contribuzioni dei privati alla musica è tuttora inadeguata rispetto ai risultati che potrebbe conseguire;

- d*) la legge di riforma (in prospettiva "universitaria") dei Conservatori di musica (con la legge n. 508/1999) dopo oltre dieci anni risulta ancora incompiuta;

- mancanza di un'industria discografica (in ogni "genere" musicale) in grado di competere a livello internazionale con le - sia pur poche ma - grandi "etichette" straniere;

- presenza di alcuni interpreti italiani (per esempio direttori d'orchestra e cantanti lirici) di fama internazionale;

- episodica capacità della musica "commerciale" di affermarsi fuori dai confini nazionali;

- inefficacia del percorso di formazione musicale scolastica comune per tutti gli studenti (dalla materna alla secondaria superiore);

- grande diffusione dei mezzi di riproduzione musicale e progressiva crescita nella popolazione dell'uso di Internet (anche per il "consumo" di musica);

- scarsa attitudine alla formazione di gruppi spontanei non profes-

sionali per fare musica insieme (dai cori alle *band*, dalle orchestre studentesche alla musica da camera).

Riservando al prosieguo della trattazione un esame più dettagliato dei singoli ambiti della produzione musicale (v. *infra*, Parte Quarta), è opportuno fin d'ora rilevare come le varie *attività di spettacolo musicale* esistenti in Italia esprimano una costellazione di soggetti (e generi) che se, da una parte, evidenzia la vivacità del nostro Paese, dall'altra, sottolinea un quadro frammentato e farraginoso di iniziative e manifestazioni di eterogeneo livello artistico.

Si possono indicare in questa sede alcuni dati sintetici. Un ruolo fondamentale e preminente continua ad essere quello della produzione di musica lirica appannaggio delle *Fondazioni lirico-sinfoniche* (14 che assorbono quasi il 50% del sovvenzionamento pubblico totale; cfr. BIANCONI-PESTELLI, 1987), dei *Teatri di tradizione* (27) e della cosiddetta lirica ordinaria (circa 28 istituzioni). Le orchestre presenti nelle fondazioni operano in campo sia operistico che sinfonico: a queste si affiancano le *Istituzioni Concertistiche Orchestrali* (13) e altre formazioni attive in condizione di stabilità o semistabilità (che svolgono attività sinfonica e servono la rete delle produzioni liriche locali).

Numerosi sono i *festival* o le rassegne di rilevanza nazionale o internazionale, talvolta a carattere "tematico" e realizzati spesso in un breve lasso temporale ed in una medesima area geografica, che sovente perseguono finalità di promozione del c.d. "turismo culturale" (nel 2010 sono stati sovvenzionati 46 tra rassegne e festival per un totale di circa 7 milioni di euro; cfr. Elaborazioni dell'Osservatorio dello Spettacolo su dati Direzione Generale Spettacolo dal Vivo – anno 2010).

Fittissima è la rete di enti (società dei concerti, associazioni, Onlus, pro-loco, ecc.) che organizzano *stagioni concertistiche*, garantendo una diffusione di vari generi musicali (nel 2010 sono stati finanziati 164 soggetti per un contributo totale di 13,3 milioni di euro; cfr. la Relazione sull'utilizzazione del Fondo Unico per lo Spettacolo 2010 pubblicata dal MiBAC) e, in alcuni casi, valorizzando la produzione contemporanea (v. art. 32, comma 2, l. n. 800/1967).

Importante è ancora il ruolo di alcuni *ensemble* italiani specializzati in musica antica (sorretti da rigorosi studi filologici sulla prassi esecutiva), dei *gruppi corali* (v. anche il d.m. 9 novembre 2007) e delle *bande* a livello amatoriale (con una presenza sul territorio di circa tremila unità; cfr. censimento dell'Associazione Nazionale Bande Italiane Musicali Autonome).

La *musica commerciale* (c.d. leggera o di consumo) si avvale di un mercato discografico ormai radicato e di importanti spettacoli dal vivo. Il settore, sia in ambito produttivo che distributivo, da sempre si è diversificato da quello della musica sinfonica e operistica per la mancanza di sovvenzioni pubbliche dirette (cfr. ASSANTE-CASTALDO, 2004).

Una posizione particolare ha la *musica jazz*, in progressiva crescita, con festival distribuiti in varie località italiane ai quali partecipano talvolta artisti di caratura internazionale (realizzando un interessante scambio tra realtà musicali diverse).

Infine, relativamente alla *musica da film*, nonostante il mercato internazionale