

PREFAZIONE

Questa *Relazione sulla Utilizzazione del Fondo Unico dello Spettacolo nel 1996* si presenta in parte rinnovata rispetto al passato. Ad uno sforzo metodologico di maggiore chiarezza e sistematicità nell'esposizione - che andrà peraltro affinato nelle prossime relazioni - si accompagna infatti un'analisi finanziaria più trasparente e rigorosa, non riferita più unicamente agli stanziamenti, bensì anche agli impegni, ai pagamenti di cassa, ai residui.

Per la prima volta si è voluto così dar conto non solo dei contributi assegnati, ma anche dei finanziamenti statali realmente affluiti ai singoli comparti dello spettacolo, e della rispettiva capacità di spesa.

Scendendo più nel merito, dalla lettura della *Relazione* traspaiono le linee-guida a cui si ispira, a partire dal 1996, l'azione dell'Amministrazione a sostegno dello spettacolo, linee che si possono così sintetizzare:

- la *salvaguardia del valore reale dei finanziamenti statali allo spettacolo* - che non è stato intaccato dalle attuali politiche restrittive di bilancio, anche grazie ad una maggiore efficienza nei meccanismi di erogazione della spesa - e il parallelo avvio di una *diversificazione delle fonti di finanziamento*, con un'incentivazione mirata all'apporto del settore privato nonprofit e delle imprese;
- il sostegno all'*eccellenza artistica*, attraverso una più attenta valutazione qualitativa delle iniziative da finanziare, realizzata mediante una riforma delle Commissioni consultive basata sul principio della competenza, nonché dell'indipendenza dei membri rispetto all'oggetto del giudizio;
- la ricerca di una maggiore *trasparenza nell'allocazione dei finanziamenti*, con una semplificazione delle procedure che è andata di pari passo con la creazione dell'Ufficio Ispettivo quale strumento di controllo democratico sulla corretta utilizzazione dei contributi pubblici;
- il perseguimento di una maggiore *efficacia dell'intervento statale* a sostegno del settore, i cui risultati sono da sottoporre a continua verifica anche tramite l'Osservatorio dello Spettacolo, riorganizzato come moderno strumento di valutazione e di monitoraggio permanente.
- il rilancio della *valenza internazionale dello spettacolo italiano*, favorendo una sua maggiore penetrazione sui mercati esteri, e intensificando gli scambi con gli altri paesi attraverso iniziative di cooperazione e di coproduzione, in particolare in ambito europeo.

IL MINISTRO DELEGATO
ALLO SPETTACOLO

Walter Veltroni

PAGINA BIANCA

PRIMA PARTE - CONSIDERAZIONI GENERALI

PAGINA BIANCA

1. Il quadro normativo

1.1. *La legislazione precedente*

La legislazione in materia di spettacolo è stata condizionata per lungo tempo da una situazione di emergenza permanente e fisiologica, dovuta in gran parte ai ritardi ed alle lentezze con cui governi e parlamenti hanno affrontato i mutamenti del settore dello spettacolo, sia sotto il profilo delle esigenze organizzative e gestionali, sia sotto quello della crescita della domanda e dell'evoluzione nelle scelte dei consumatori.

La passata inerzia legislativa ha finito così per configurare in modo caotico un settore in cui si è andata consolidando una struttura per molti versi indipendente dalle modifiche nell'offerta e nella domanda. Si consideri che molte delle leggi che hanno regolamentato nel corso degli anni il settore dello spettacolo hanno ricevuto un'applicazione parziale (come ad esempio la previsione di attività formative da parte degli enti lirici o l'incremento di contributi per il repertorio contemporaneo), con l'effetto di vanificare alcuni meccanismi di determinazione del sostegno pubblico che avrebbero potuto mostrarsi efficaci e che invece non sono stati mai attivati, accentuando il peso dei contributi a pioggia.

La disciplina del settore dello spettacolo non appare peraltro uniforme, se si considera che fra tutte le attività soltanto la musica e il cinema sono state oggetto di importanti leggi ad hoc: la legge n. 1213/1965 per il cinema, poi modificata con legge n. 153/1994 che stabiliva fra l'altro condizioni di maggior favore per il "cinema di interesse culturale nazionale", e la legge n. 800/1967 per il settore lirico e concertistico. Per altre, come il teatro, tuttora privo di organica disciplina, l'intervento pubblico è stato regolamentato tramite circolari annuali.

Si aggiunga che molti dei provvedimenti legislativi del passato anche recente erano contraddistinti dal carattere di straordinarietà ed urgenza, nella consapevolezza di una situazione ormai bisognosa (e meritevole) di interventi complessivi e razionali.

Il settore ha dunque sofferto fino a poco tempo fa di una disciplina disorganica, stratificatasi nel tempo, talvolta obsoleta. In questo quadro, probabilmente l'unico provvedimento legislativo con un qualche grado di organicità è la legge 30 aprile 1985, istitutiva del *Fondo Unico dello Spettacolo* che copre il fabbisogno finanziario globale delle diverse attività: cinema, musica, lirica, prosa, circhi, spettacoli viaggianti. Si trattava peraltro di una legge quadro, una legge "madre" che avrebbe dovuto essere seguita in tempi brevi da leggi "figlie" a disciplinare i singoli settori di attività.

A tutt'oggi però tali leggi non hanno ancora visto la luce, mentre la legge sul Fondo Unico dello Spettacolo è stata ripetutamente oggetto di modifiche (non radicali, ma certo sostanziali) che di volta in volta alteravano le proporzioni del Fondo destinate ai diversi settori, i criteri di ammissione al credito cinematografico, o altri parametri rilevanti ai fini del finanziamento statale dello spettacolo.

Nel frattempo la vita dello spettacolo nel nostro Paese veniva investita dal traumatico referendum del 1992, i cui risultati hanno portato all'abolizione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo. Il successivo, previsto trasferimento del Dipartimento dello Spettacolo presso la Presidenza del Consiglio veniva protratto per anni tramite successivi decreti reiterati per ben tredici volte.

Questa prolungata situazione di incertezza istituzionale non ha mancato di produrre gravi ripercussioni sull'assetto amministrativo e organizzativo del Dipartimento dello Spettacolo, inceppando anche i meccanismi di gestione delle complesse procedure di allocazione dei finanziamenti al settore.

Questo vuoto istituzionale trovava solo in piccola parte rimedio con l'approvazione della legge n. 203/1995 sul "riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport", una legge di ampio respiro ma ancora in gran parte inattuata su cui si innesta l'azione di riforma cui ha dato impulso l'attuale governo.

1.2. *Le innovazioni normative del 1996*

L'anno 1996 è stato caratterizzato dal forte rilancio dell'azione riformatrice in direzione di un ammodernamento delle procedure alquanto obsolete che ancora regolano le attività dello spettacolo nel nostro Paese, conseguito attraverso innovazioni di carattere sia amministrativo che legislativo.

Sul *piano amministrativo*, si procedeva innanzitutto - nell'ambito del Dipartimento dello Spettacolo - a innovazioni organizzative tendenti a rendere più fluide le procedure di assegnazione dei contributi: i positivi effetti di tali innovazioni sulla velocizzazione della spesa risultano evidenti dai Rendiconti Consuntivi dello Stato per il 1996 (v. paragrafo 2.3.2.). Venivano inoltre poste le basi per un decollo dell'*Osservatorio dello Spettacolo*, quale moderna struttura di studio e monitoraggio delle politiche pubbliche di settore funzionante all'interno del Dipartimento, che trae il proprio fondamento normativo nell'art. 5 della legge n. 163/1985 (a tale articolo di legge era stata data infatti un'attuazione parziale, limitata all'affidamento di alcune commesse all'esterno). Veniva anche avviata l'informatizzazione del Dipartimento.

E' stato infine attivato l'*Ufficio Attività Ispettive*, istituito con DPCM 2 agosto 1995, allo scopo di verificare la effettiva e corretta utilizzazione degli interventi finanziari assegnati sui fondi FUS a favore di enti, istituzioni e privati beneficiari. Nel 1996 - primo anno di funzionamento dell'Ufficio - le ispe-

zioni effettuate sono state 4, mentre per il 1997 è previsto un programma di almeno 60 ispezioni.

Sul *piano normativo*, a creare una drastica cesura metodologica con il passato è stata anzitutto la *riforma delle Commissioni consultive* che sovrintendono alla ripartizione del Fondo Unico per lo Spettacolo fra le istituzioni che hanno presentato domanda di finanziamento statale (legge 23 dicembre 1996, n. 650). Alle sei Commissioni, snellite e riqualficate nella composizione (ad esempio, i membri della Commissione Musica sono passati da 60 a 8), assistite dal principio di terzietà dei componenti rispetto alle attività sottoposte a valutazione (con la conseguente *eliminazione dei frequenti preesistenti casi di conflitto di interessi*), è stato affidato l'esplicito mandato di valorizzare la qualità dei progetti rispetto al mero dato quantitativo.

Alle preesistenti Commissioni Musica, Prosa, Cinema, Credito Cinematografico, Circhi e Spettacoli Viaggianti, così riformate, è stata affiancata una nuova Commissione per la Danza, che viene finalmente a colmare una secolare negligenza nei confronti di questa disciplina, in precedenza considerata come una mera appendice della musica: tanto che era la Commissione Musica ad avere voce in capitolo sulla assegnazione dei relativi finanziamenti. Alla costituzione delle Commissioni si è aggiunto infine, in fase di conversione del decreto legge, un nuovo Comitato per lo Spettacolo, destinato in prospettiva a sostituire il Consiglio Nazionale.

Un altro intervento normativo di carattere generale – il decreto legislativo 23 ottobre 1996, n. 581 – copre alcuni aspetti salienti della *disciplina dei diritti d'autore* , estesi a settant'anni in recepimento della direttiva 93/83 della CEE, e finalmente introdotti, per la prima volta e per una durata di cinquant'anni, anche per le opere cinematografiche e audiovisive, il cui prodotto veniva finora venduto *una tantum* dall'autore che così non poteva godere di alcun diritto sulle fortune della propria opera. Di una certa rilevanza appare la norma che

esclude dal novero delle pubbliche esecuzioni quelle tenute in centri sociali o comunque legate al terzo settore.

Quanto alla normativa di settore, il 1996 ha visto l'introduzione di norme relative alla *disciplina dei contributi sui mutui cinematografici* nell'ambito della legge finanziaria per il 1997 (legge n. 663/1996) ed alla modifica dei criteri - fino ad allora eccezionalmente restrittivi - per l'*apertura di nuove sale cinematografiche* (decreto 13 maggio 1996), nella direzione di una maggiore elasticità di valutazione e della semplificazione delle procedure. A tali interventi va aggiunta l'importante norma, contenuta anch'essa nella legge finanziaria per il 1997, che consente ai produttori dei film di interesse culturale nazionale di offrire i propri futuri incassi in garanzia per l'ottenimento del credito cinematografico.

L'intervento legislativo forse più importante è però quello relativo alla *trasformazione degli enti lirici e delle altre istituzioni musicali* - entro dicembre 1999 - in *fondazioni di diritto privato* (decreto legislativo 29.6.1996, n. 367). Pur con la necessaria gradualità, le norme prevedono, a regime, un' incisiva partecipazione dei privati al finanziamento ed ai processi decisionali di tali istituzioni, con l'obiettivo di una gestione più efficiente nel rispetto di criteri di imprenditorialità e soprattutto del vincolo di bilancio.

Fra le innovazioni di questo decreto va menzionata l'esenzione dall'imposta sui redditi dei proventi di eventuali attività commerciali collaterali, ma connesse con le finalità istituzionali degli enti; un altro elemento che rappresenta l'"ingresso nel mercato" delle attività musicali è dato dall'aumento dal 2 al 30% della quota del reddito d'impresa che, donato alle fondazioni liriche, gode dell'esenzione tributaria.

L'anno 1996 si è chiuso infine con un atto di grandissima rilevanza istituzionale, destinato con tutta probabilità ad avere notevoli ripercussioni sull'amministrazione statale competente in materia di spettacolo: l'istituzione, con il decreto ministeriale 5 dicembre 1996, della *Commissione di Studio*

dell'Organizzazione Statale e delle Funzioni nel Settore dei Beni e delle Attività Culturali.

E' demandato alla Commissione, presieduta dal Professor Enzo Cheli, di porre allo studio l'ipotesi di ricomporre in un quadro unitario le competenze sulla cultura nel nostro Paese, come già avviene del resto nella maggior parte dei Paesi europei.

2. Il Fondo Unico dello Spettacolo (FUS)

2.1. *La legge istitutiva e le principali modificazioni*

La creazione del Fondo Unico dello Spettacolo tramite la legge n. 163/1985 - di cui si è detto - aveva rappresentato una soluzione avanzata e innovativa ai molti problemi che già allora affliggevano lo spettacolo italiano: elevate tensioni inflazionistiche, aumento strutturale dei costi non compensato da un corrispondente incremento della produttività, disorganicità e frammentarietà negli interventi finanziari destinati al settore. Oltre ad aumentare in modo molto significativo la consistenza dei finanziamenti statali allo spettacolo (+ 75% rispetto all'anno precedente: da 403 a 704 miliardi) la legge presentava infatti per molti versi un carattere accentuatamente riformatore. L'innovazione principale consisteva nella tendenza a ricomporre la frammentazione dello spettacolo in settori distinti e tra loro non comunicanti in un insieme organico e unitario di attività, alimentate da un Fondo nell'ambito del quale la ripartizione dei finanziamenti alla musica, al teatro, al cinema, al circo e allo spettacolo viaggiante venisse stabilita *ex ante*¹, e su base triennale, in modo da dare certezza del finanziamento a tutti i soggetti interessati.

¹ Le aliquote del FUS destinate ai vari settori erano così stabilite dalla legge 165: non meno del 45% a musica e danza, 25% al cinema, 15% al teatro di prosa, 1% ai circhi e spettacoli viaggianti, 14% al fondo integrativo comprensivo della spesa per il Consiglio Nazionale e l'Osservatorio e di altri interventi a favore dei settori.

Un'altra importante novità era costituita dalla norma che prevedeva il rifinanziamento del Fondo - di triennio in triennio - in sede di legge finanziaria dello Stato. Ma fu proprio questa norma, che nell'intenzione del legislatore avrebbe dovuto ancorare il Fondo agli andamenti inflattivi, a manifestare successivamente tutte le potenzialità di rischio insite in un così stretto legame stabilito - nel bene e nel male - fra le sorti dei finanziamenti statali allo spettacolo e l'evoluzione della congiuntura economica e finanziaria.

Se infatti il FUS subì un costante adeguamento ascensionale nel primo triennio e nell'anno immediatamente successivo, passando dai 704 miliardi del 1985 agli 897 miliardi del 1988 (con un incremento del 27%), a partire dal 1989, pur con andamenti alterni, il Fondo non venne certo risparmiato dai tagli alla spesa pubblica resi necessari dalle inderogabili esigenze di risanamento economico e di rientro dal nostro grave deficit di bilancio.

E' un fatto che proprio la legge 163, che avrebbe dovuto consentire certezze di finanziamento e prospettive di lungo respiro alle istituzioni, alle associazioni e agli enti dello spettacolo, si trasformò in un costante fattore di incertezza, col risultato di limitare, anziché di favorire, ogni attività di programmazione.

Tra le leggi successive che hanno inciso, modificandoli in parte, sui finanziamenti del FUS, la più importante è la legge n. 555 del 1988, con la quale furono soppresse le aliquote di riparto del Fondo fra i vari settori di attività di cui alla legge 163, consentendo all'allora ministro del Turismo e dello Spettacolo di fissare, con proprio decreto - sentito il parere del Consiglio nazionale dello spettacolo - nuovi criteri annuali di riparto da trasmettersi per il parere alle competenti commissioni parlamentari.

In attuazione di tale norma, fu emanato il decreto ministeriale 286/1990, con cui venivano fissate nuove aliquote che determinavano spostamenti assai significativi da un settore all'altro: in particolare veniva notevolmente elevata -

dal 45% al 61,8% - l'aliquota complessiva da assegnarsi alla musica (di cui il 47,8% ai soli Enti Lirici), mentre si contraeva in misura significativa l'aliquota destinata al cinema (dal 25% al 19%)(Tabella 1)

Tabella 1) Ripartizione delle aliquote del FUS fra i vari settori di attività (*)

Settori di attività	Aliquote
Enti lirici	47,8110%
Attività cinematografiche (1)	18,8696%
Attività teatrali di prosa	16,2641%
Attività musicali (titolo III legge 14.8.1967, n. 800)	14,0176%
Banca Nazionale del Lavoro (contributi c/interessi ex art. 13 lett. D) - legge 163/85	0,5391%
Attività circensi e spettacolo viaggiante	1,5166%
Consiglio Nazionale dello Spettacolo	0,0107%
Fondo integrativo per esigenze dei settori (ex art. 2, comma 2, legge 30.4.1985, n. 163)	0,9713%

(*) in base al D.M. 28/6/1990

(1) di cui 34, 86 destinato al Fondo di intervento SACC-BNL, ed il rimanente a tutte le altre attività cinematografiche

Le aliquote fissate dal decreto del 1990 sono ancora in vigore, e su di esse è basata l'allocazione del FUS anche per il 1996.

2.2. Gli stanziamenti del FUS 1985-1996

2.2.1. L'andamento degli stanziamenti, a lire correnti e a lire costanti

L'andamento inizialmente ascensionale del FUS nella seconda metà degli anni '80, e il suo andamento stagnante, sia pure con alcune oscillazioni, negli anni '90 - quale risulta dalle assegnazioni del Dipartimento dello Spettacolo - è evidenziato dalla Tabella 2), che sembra peraltro configurare una lieve inversione di tendenza nel 1996 rispetto ad un decremento che durava ininterrotto dal 1992. La Tabella 2) mostra anche in quale misura le successive leggi finanziarie abbiano influito negativamente - soprattutto nel 1989, nel 1990 e nel 1995 - sugli stanziamenti programmati dalle leggi finanziarie precedenti.