

PRIMA PARTE

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il quadro legislativo

1.1. Premessa

Nel 1999 l'azione normativa in materia di spettacolo è stata volta soprattutto a integrare e perfezionare il complesso apparato di riforme legislative già avviate negli anni immediatamente precedenti.

Sul piano istituzionale si è proceduto anzitutto al *completamento della riforma del Ministero per i Beni e le Attività culturali*, a cui sono state trasferite ulteriori competenze, anche in materie attinenti allo spettacolo.

Sono stati inoltre perfezionati alcuni importanti provvedimenti già avviati nel 1998: dalle necessarie integrazioni a leggi e decreti di riforma delle principali istituzioni dello spettacolo, alla definitiva abolizione dell'imposta sullo spettacolo tramite l'esercizio della già prevista delega. Si è provveduto, in particolare, all'emanazione di numerosi regolamenti, primi fra tutti il regolamento per il teatro e il regolamento di modifica dei criteri di ripartizione del Fondo Unico per lo Spettacolo alle nuove "fondazioni liriche", seguiti da regolamenti di attuazione di provvedimenti concernenti la cinematografia.

Nel complesso si può affermare che l'insieme della normativa emanata nel 1999 ha rafforzato l'azione di sostegno all'offerta e alla domanda di spettacolo, ponendo le basi per un potenziamento delle infrastrutture teatrali e cinematografiche, nonché - nella misura del possibile - per un incremento dei finanziamenti alle istituzioni e alle organizzazioni dello spettacolo, anche attraverso fondi extra FUS.

Particolare attenzione è stata inoltre dedicata a rendere più fluidi e meno burocratici - e soprattutto maggiormente equi - i criteri di erogazione dei finanziamenti del Fondo Unico per lo Spettacolo.

1.2. Il completamento della riforma del Ministero

La razionalizzazione delle competenze dell'amministrazione statale sulla cultura nel nostro paese - un percorso avviato nel 1975 con la creazione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali a cui erano state trasferite funzioni in precedenza già attribuite al

Ministero della Pubblica Istruzione, al Ministero degli Interni e alla Presidenza del Consiglio - aveva subito una forte accelerazione con il D.Lgs. 368/1998, che, oltre ad ampliare l'azione del nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali in direzione della contemporaneità, gli aveva trasferito le funzioni in materia di spettacolo già assegnate al Ministero per il Turismo e lo Spettacolo e, successivamente alla sua abolizione, alla Presidenza del Consiglio.

Tale razionalizzazione è proseguita nel 1999, con un'azione di ulteriore rafforzamento del nuovo Ministero, per effetto dei seguenti provvedimenti legislativi:

- il D.Lgs. 300/99 sulla *rimessa dell'organizzazione del Governo* - che ha proceduto ad un consistente accorpamento dei ministeri attualmente esistenti, il cui numero sarà ridotto a 12 - ha confermato l'autonomia del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ribadendone ed ampliandone le funzioni;
- lo stesso D.Lgs. 300/99, infatti, ha esteso le competenze del Ministero anche alla materia del *diritto d'autore*, già attribuita alla Presidenza del Consiglio: successivamente, inoltre, il D.Lgs. 419/99 provvedeva coerentemente ad integrare tali competenze con il trasferimento al Ministero anche della vigilanza sulla Società per il Diritto d'Autore, la SIAE, riconducendo quindi integralmente al Ministero tutta la materia della proprietà intellettuale;
- la legge 237/99 attribuiva infine al Ministero per i Beni e le Attività Culturali il diritto dell'azionista dell'Ente Cinematografico di Stato, *Cinecittà Holding S.p.a.*, già esercitato dal Ministero per le Partecipazioni Statali e successivamente dal Ministero del Tesoro, collocando Cinecittà all'interno delle attività culturali e riaffermando il suo ruolo centrale nel settore cinematografico.

1.3. Il perfezionamento di precedenti provvedimenti legislativi

Per poter essere applicati, esplicando tutte le loro potenzialità, gran parte dei numerosi provvedimenti legislativi già avviati nei tre anni precedenti necessitavano di misure di attuazione, che hanno assunto la forma sia di decreti legislativi, sia - ove previsti dalla legge - di regolamenti emanati attraverso decreti ministeriali.

1.3.1. I decreti legislativi

Tra queste misure spicca, per la sua importanza e per la sua valenza di carattere generale, il D.Lgs. 60/1999, che esercitando la delega già prevista dalla legge 288/98, ha definitivamente abolito, a partire dal gennaio 2000, l'imposta sugli spettacoli, con l'assoggettamento delle attività dello spettacolo al regime dell'IIVA, peraltro con aliquote privilegiate, e con la sostituzione del sistema di abbuoni e di imposte agli esercenti cinematografici con il sistema del "credito d'imposta". Le ripercussioni favorevoli dell'abolizione di tale imposta sul mondo dello spettacolo - per il quale rappresenterà un risparmio che è stato stimato fra i 120 e i 140 miliardi per l'anno 2000 - sono di per sé evidenti: si tratta infatti di finanziamenti indiretti che corrispondono, in pratica, ad un aumento del FUS di pari entità.

Di ampia portata trasversale anche il D.Lgs. 492, emanato a cavallo del 1998 e 1999: approvato il 21 dicembre 1998, è stato pubblicato, infatti, sulla Gazzetta Ufficiale del gennaio 1999, entrando in vigore a quella data. Si è trattato di un decreto cosiddetto "omnibus", che affiancava una serie di integrazioni a provvedimenti già emanati riguardanti le riforme delle principali istituzioni (Biennale di Venezia, INDA, Scuola Nazionale di Cinema, ecc.) e il funzionamento delle Commissioni Consultive (per il Cinema, la Musica, la Danza, il Teatro, ecc.) con alcune misure decisamente innovative, quali la triennializzazione dei finanziamenti alle organizzazioni dello spettacolo in vista di consentire una più razionale programmazione della loro attività e un'articolata serie di provvedimenti di sostegno alla creatività contemporanea nel campo della drammaturgia, della composizione musicale, della cinematografia. (Da notare peraltro che queste ultime misure necessitano a loro volta di regolamenti di applicazione che non sono ancora stati emanati).

Le disposizioni contenute in questo decreto, così come tutte le altre misure settoriali, verranno illustrate in modo più dettagliato nei capitoli di questa Relazione dedicati alla musica, alla danza, al teatro, al cinema.

1.3.2. I regolamenti

Nella sua prefazione alla Relazione sull'Utilizzazione del FUS per il 1998, il Ministro Melandri aveva preannunciato che il 1999 sarebbe stato l'anno dei regolamenti, così come previsto dalle relative leggi.

Nel 1999 sono stati infatti approvati ben 5 regolamenti, riguardanti, rispettivamente:

- a) il teatro di prosa (DM 470/99 sui *criteri e le modalità di erogazione dei contributi FUS in favore delle attività teatrali*);
- b) la musica (DM 239/99 sui *criteri per la ripartizione della quota del FUS destinata alle fondazioni lirico-sinfoniche*);
- c) il cinema (DM 531/99 sulla *rimessa in discussione del sistema di incentivazione alla produzione cinematografica*; DM 126/99 sulla *estensione del Fondo di Garanzia ai cortometraggi*; DM 457/99 sui *criteri di assegnazione della nazionalità italiana ai prodotti audiovisivi*).

Anche per i contenuti di questi regolamenti si rinvia ai capitoli della Relazione riguardanti la musica, il teatro di prosa, il cinema. Qui ci limiteremo ad alcune anticipazioni, per richiamare l'attenzione sulle innovazioni più significative.

Fra i 5 regolamenti approvati, spicca, per la sua particolare rilevanza, il regolamento sui *criteri e le modalità di erogazione dei contributi FUS in favore delle attività teatrali*. Infatti, dopo tanti disegni di legge di riforma sul teatro, rimbalzati da una legislatura all'altra fin dagli anni '60, senza mai giungere ad un'approvazione definitiva (e a questo proposito va segnalato che nel 1999 il disegno di legge governativo sulle attività teatrali è stato approvato da almeno un ramo del Parlamento), questo regolamento viene a colmare un lungo vuoto normativo. Da decenni infatti il settore teatrale veniva regolato dall'effimero susseguirsi di *circolari annuali*.

Si tratta di un regolamento complesso ed articolato, che anticipa svariati elementi della proposta di legge di riforma. Il passaggio dall'annualità alla triennialità dei finanziamenti statali, nonché dalla stagione teatrale all'anno solare - sanando un'anomalia che contraddistingueva il teatro da tutte le altre forme di spettacolo -, l'aver definito con maggiore precisione i diritti e i doveri dell'attività teatrale stabile e l'aver

disboscato "la giungla dei generi", l'incentivazione alla ricerca multidisciplinare e ad una prima sperimentazione delle "residenze", rappresentano - nel quadro di una generale razionalizzazione dei criteri di erogazione dei contributi statali - altrettanti punti qualificanti. (Per maggiori dettagli vedi il capitolo sul teatro di prosa).

Molto significativo anche il regolamento sui *criteri di ripartizione della quota FUS alle fondazioni lirico-sinfoniche*, non foss'altro per la mole delle risorse da ripartire: 459 miliardi per il 1999. L'importanza del provvedimento consiste soprattutto nell'aver finalmente ridimensionato l'incidenza pervasiva delle cosiddette "medie storiche" nella determinazione dei contributi - un criterio che in molti casi frenava, irrigidendolo, lo sviluppo dei singoli teatri - integrando tali criteri con parametri assai più incentivanti, maggiormente attenti ai risultati artistici e produttivi raggiunti da ciascuno di essi.

Per quanto riguarda infine i tre regolamenti attinenti al *cinema*, particolarmente atteso era quello relativo alla modifica delle modalità di erogazione e ad una migliore finalizzazione del contributo del 13% sugli incassi dei film nazionali alle imprese di produzione: il rigido automatismo di tale contributo, al traino del mercato, mal si conciliava, infatti, con l'urgenza di una effettiva incentivazione al rafforzamento della struttura produttiva nazionale.

1.4. Il disegno di legge antitrust concernente la circolazione delle opere cinematografiche

Questo sintetico riepilogo dei principali provvedimenti normativi che hanno avuto per oggetto lo spettacolo - sia dal vivo che riprodotto - nel 1999, non risulterebbe completo se non prendesse in considerazione anche un provvedimento in itinere, quale il disegno di legge cosiddetto "antitrust" sulle *disposizioni per favorire la circolazione delle opere cinematografiche*.

Tale disegno di legge, indicando i limiti massimi di concentrazione nella proprietà delle sale (il 20% delle sale italiane) e le quote massime di "occupazione" della stessa sala da parte di un unico distributore, tende a promuovere una migliore circolazione delle opere filmiche - in particolare italiane e europee - sul territorio nazionale. La rimozione di almeno una parte delle attuali strozzature determinate da un mercato teso a

privilegiare opere di sicuro successo commerciale a danno di tutte le altre, dovrebbe infatti consentire all'esercizio cinematografico di garantire ai film una maggiore parità di accesso.

2. Il Fondo Unico dello Spettacolo (FUS)

2.1. La legge istitutiva e le principali modificazioni

La legge 163/85, istitutiva del Fondo Unico per lo Spettacolo, aveva conferito unitarietà al comparto dello spettacolo, in precedenza frammentato in settori distinti, tra loro non comunicanti, fornendogli altresì maggiori elementi di certezza attraverso la previsione triennale dei finanziamenti, il cui ammontare viene determinato annualmente in sede di Legge Finanziaria.

Il legislatore non riuscì, tuttavia, a rendere immuni le sorti dei finanziamenti statali destinati allo spettacolo dalle vicende e dalle oscillazioni della congiuntura economica durante i quindici anni della sua esistenza, né a estenderne la tutela nei confronti dell'intenso effetto erosivo dell'inflazione, capace di intaccarne progressivamente l'ammontare globale. Il Fondo ha invece meglio resistito nelle fasi di riordino dei conti statali conosciute dalle epoche più recenti.

Tra le leggi successive che hanno modificato i meccanismi del FUS, la più importante è la legge 555/88, con la quale furono soppresse le aliquote di riparto del Fondo fra i vari settori di attività (di cui alla 163), consentendo al ministro del Turismo e dello Spettacolo di fissare, con proprio decreto - sentito il parere del Consiglio nazionale dello spettacolo - nuovi criteri annuali di riparto.

In attuazione di tale norma, il DM 286/1990, fissava 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), ed era disposta la riduzione, per contro, dal 25% al 19%, dell'aliquota destinata al cinema.

Sulla base di tale decreto - sentito il Comitato dello Spettacolo - le aliquote di ripartizione per il 1999 sono state fissate dal Ministro come da Tabella 1.