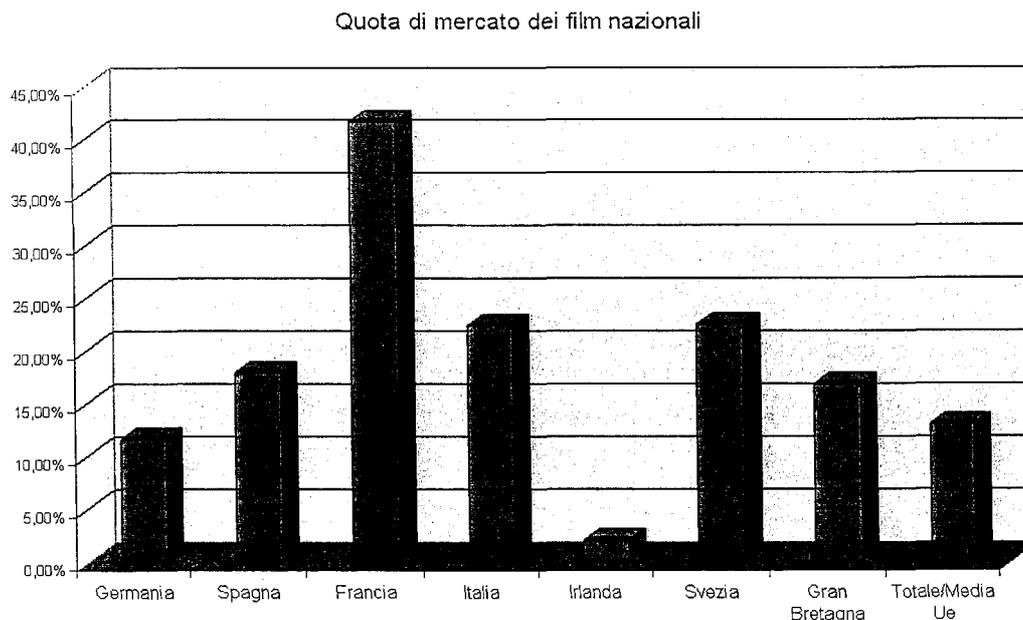


20%. Quanto al 2003, alla fine di maggio i biglietti staccati per vedere film italiani sono già a quota 14,8 milioni, con la certezza di superare ampiamente il dato dell'anno precedente. Sono, però, anche in questi caso le quote di mercato per la cinematografia nazionale nei maggiori paesi a costituire il vero metro di confronto.

Grafico 21: quota cinema nazionale nei maggiori paesi europei a confronto nel 2002



Rispetto agli altri paesi l'Italia, in relazione alla quota di film nazionali, è seconda solo alla Francia, tradizionalmente caratterizzata da una cinematografia nazionale forte e iperprotetta. La quota di mercato di film italiano è più che doppia rispetto alla media UE, calcolata su 15 paesi europei e pari solo alla quota di mercato della cinematografia nazionale svedese, che, essendo un paese dal mercato ristretto (1/5 di quello italiano), è soggetto a grandi oscillazioni di anno in anno: basta un solo film svedese di discreto successo per alterare in misura notevole questo valore.

Confermano queste rilevazioni anche gli incassi al botteghino di alcuni film sostenuti dallo Stato in tempi recentissimi. Ad esempio, restando ai titoli già citati, "La finestra di fronte" di Ozpetek ha già superato i 10 milioni di Euro di incassi, collocandosi al quarto posto tra i maggiori incassi. "Io non ho paura" di Salvatores ha superato i 4 milioni di Euro.

Parlando di dimensioni del mercato, sono 130 i film prodotti lo scorso anno contro i 103 del 2001, andando a toccare una dimensione che non era stata riscontrata dal lontano 1991. Sebbene il numero dei film prodotti non sia un dato direttamente correlato con il box office, costituisce un indicatore significativo della attività del settore italiano di produzione cinematografica che in Europa è secondo per dimensioni solo a quello francese. In tal senso acquisisce rilevanza il notevole aumento degli investimenti italiani in produzione cinematografica che raggiungono i 278 milioni di Euro, con un incremento di 67 milioni di Euro rispetto al 2001. Questo significa che in ogni film italiano sono stati mediamente investiti 2,135 milioni di Euro, budget che ci avvicina al costo medio di produzione -tra i più alti d'Europa- della cinematografia francese.

Il 2002 ha visto anche il consolidamento del numero elevato di coproduzioni (34), più che raddoppiate nel confronto tra il 2000 (17).

Il settore, nel suo complesso, dati gli sviluppi degli ultimi anni, si è trovato a ridefinire tutta la sua organizzazione in ragione della competitività scaturita dal mercato globale dell'intrattenimento, sì da svecchiare una struttura produttiva che, inadeguata ai mutamenti avvenuti, aveva contribuito a far sorgere una crisi dalla quale oggi si intravede nettamente una via di uscita.

Possiamo affermare, dunque, che l'attuale ripresa qualitativa e quantitativa della offerta cinematografica in Italia è anche sostenuta da una maggiore attenzione al "lato manageriale" del cinema, che non è fatto solo di arte e cultura, ma anche di accesso e gestione di ingenti risorse economiche (basti pensare al budget medio di un film), che comprende la produzione del film, la sua promozione, il suo sfruttamento commerciale. Si tratta sicuramente della parte più complessa, in quanto nel cinema non c'è un rapporto fisso tra investimento e ricavo. L'industria cinematografica vive infatti sempre e soprattutto sul talento dei suoi autori. Spesso il successo o l'insuccesso di una pellicola è deciso da fattori del tutto arbitrari ed episodici, assolutamente imprevedibili in fase di produzione.

E, allo stesso modo, i successi del passato non sono garanzia di successi futuri, se non in minima parte. E' in questo senso che la gestione di un'impresa che operi nel settore del cinema è un'attività che richiede un insieme di professionalità diverse, che vanno dalla conoscenza del mezzo espressivo alla capacità di rimanere nel mercato con un prodotto che possa risultare sempre competitivo.

Ed è proprio in termini di competizione che parlare di rinnovato successo del cinema italiano non significa ignorare la debolezza dell'offerta nazionale rispetto a quella del cinema d'oltreoceano che continua a detenere a giusto titolo il 60% del mercato.

Sono proprio i fattori di carattere economico-gestionale che marcano la supremazia statunitense sul mercato italiano. Per proporre un esempio molto calzante basta analizzare la minore importanza data, in termini di risorse, dai nostri produttori alla promozione. E' evidente che questo fattore deriva dalla maggiore disponibilità di capitale presente negli Stati Uniti, ma è altresì vitale notare importanti differenze che marcano la distribuzione italiana rispetto a quella d'oltreoceano.

La realtà è paradossale, perché in'Italia non manca il capitale di investimento, nè il talento creativo, nè la capacità tecnica ed industriale. Anzi, al contrario, la cultura italiana ha portato un contributo molto forte allo sviluppo della stessa industria cinematografica statunitense. Le potenzialità dell'Italia in questo settore strategico, come si è sottolineato più volte, sono ampie, ma non vengono ancora sfruttate appieno.

Si arriva pertanto a definire quello che appare senza dubbio come il nocciolo del problema per sostenere in modo continuo la crescita in atto del cinema italiano: la natura del sistema produttivo e distributivo attualmente esistente. Qui, infatti, mancano, o sono comunque molto deboli, i comparti relativi alle varie fasi di sviluppo, marketing e distribuzione che, con la produzione, concorrono alla piena riuscita dell'operazione commerciale.

Lo stato di salute economica del cinema italiano rimane, quindi, ad oggi, non ostante questi forti segnali di ripresa, dipendente per la sua esistenza al sostegno dello Stato ed all'interesse dei broadcaster.

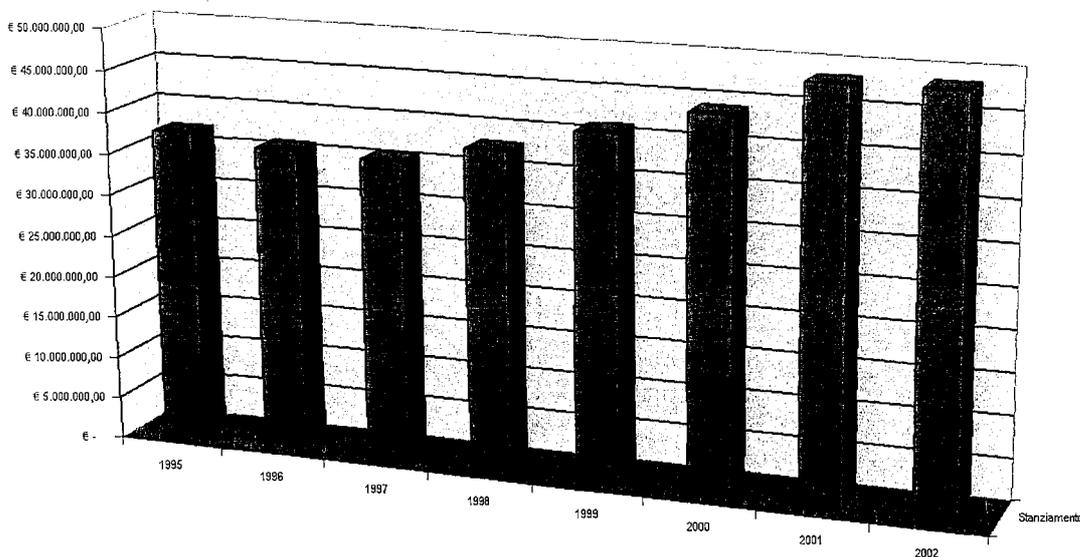
Ci si propone pertanto, in linea con la volontà di riforma e rinnovamento del Ministro Urbani, di porsi di fronte a queste problematiche con un atteggiamento operativo che, in termini generali, può essere sintetizzato in due linee di azione: intesa ed armonizzazione con le azioni di sostegno alla cinematografia nei diversi paesi UE e rinnovamento dei criteri e delle modalità di gestione del sostegno pubblico al comparto in termini di trasparenza, efficienza e intervento attivo a favore del cinema e dell'intera filiera.

1.4.1 La promozione

Le attività di promozione del cinema italiano rimangono anche nel 2002 al centro di un costante impegno da parte dello Stato a sostenere numerose iniziative sul territorio nazionale. Il deliberato per tali attività mostra una crescita media annua del 4% a partire dal 1995, con un picco del 9,7% nel 2001 a cui è seguita una crescita più modesta, ma purtuttavia sempre presente nel 2002.

Le attività sovvenzionate nel 2002 assommano a 212 iniziative, di cui 130 festival e rassegne ed altre 82 attività tra le quali 11 premi cinematografici, 8 iniziative di formazione e 18 iniziative editoriali. A queste si aggiungono i premi per le sale diessai e le sale di comunità ecclesiali.

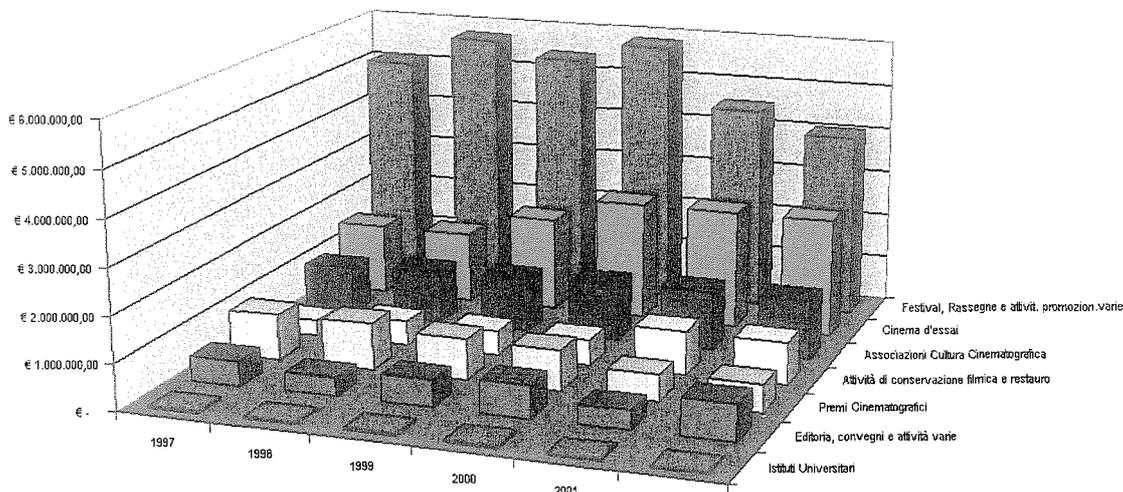
Grafico 22: evoluzione dell'assegnato per le attività di promozione cinematografica



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Stanziamto	€ 37.367.689,42	€ 36.180.388,07	€ 35.836.014,81	€ 38.178.048,35	€ 41.163.577,39	€ 44.143.172,18	€ 48.434.526,18	€ 48.637.352,00

Il confronto diretto tra le categorie (escludendo dal computo la sovvenzione agli Enti previsti per legge) mette in evidenza, una evoluzione degli anni dell'interesse per le attività di conservazione e restauro del patrimonio cinematografico nazionale che, anche grazie alla diffusione delle tecniche ed alla diminuzione dei costi del restauro digitale, consente a più soggetti di affrontare progetti di restauro di grande respiro (vedi Cineteca di Bologna). A questa considerazione si affianca una maggiore sensibilità per le caratteristiche uniche del patrimonio cinematografico nazionale, forse anche per rafforzare il confronto dei valori del cinema nazionale rispetto ad una cinematografia non europea fin troppo presente.

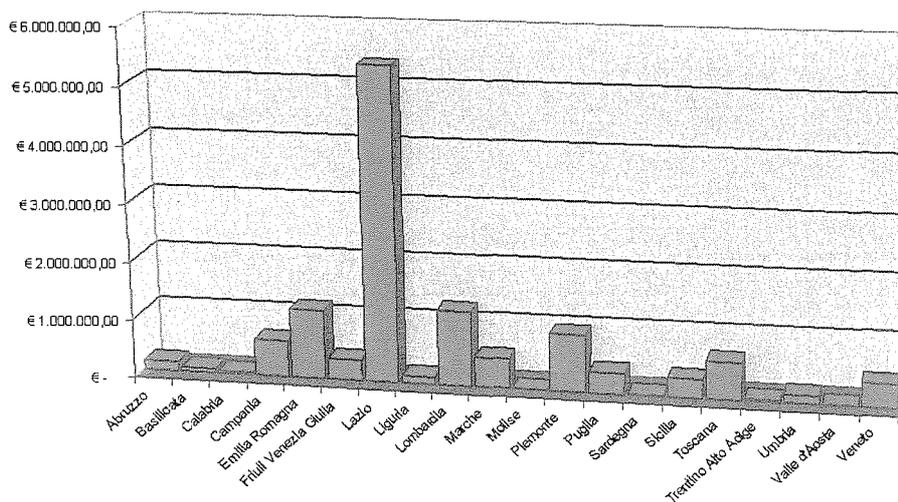
Grafico 23: stanziamenti per altre attività di promozione cinematografica dal 1997 al 2002 a confronto.



Si può dunque andare a verificare come tali iniziative vadano a collocarsi sul territorio nazionale (sempre escludendo gli enti previsti per legge (Cinecittà Holding S.p.A., Scuola Nazionale di Cinema e la Biennale di Venezia).

Grafico 24: Assegnato per la promozione cinematografica in Italia suddiviso per regione

Finanziamento al settore Cinematografico Per Regione

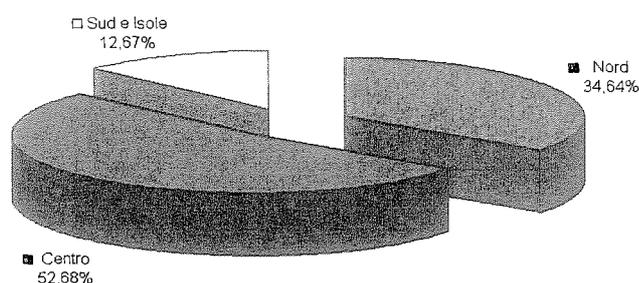


La regione Lazio domina sulle altre regioni con il 42,46% delle risorse destinate alla promozione assorbite. Molti soggetti sovvenzionati, quali le associazioni di categoria, ma anche festival e rassegne hanno sede legale e organizzativa nel Lazio pur interessando con la loro attività l'intero territorio nazionale. Va per contro anche detto che nel Lazio si concentra la maggior parte delle attività legate alla produzione cinematografica, creando di riflesso una maggiore sensibilità alle iniziative legate al cinema.

L'ultima suddivisione di carattere generale che può essere graficamente illustrata è quella relativa alla suddivisione dell'assegnato complessivo per la promozione cinematografica nelle tre tradizionali macroaree che caratterizzano il paese (Nord, Centro, Sud e Isole).

Grafico 25: ripartizione per macroaree degli stanziamenti per la promozione cinematografica.

Distribuzione del finanziamento al Cinema per macro area



Anche in questo caso, così come avviene per la mappatura dei consumi culturali in genere, emerge una grande capacità da parte del Nord Italia, dove Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte spiccano per numero e dimensioni delle iniziative, di attivare azioni di promozione del cinema italiano a fronte di un interesse del pubblico per il prodotto culturale (non solo cinema, ma anche musica, teatro ecc) particolarmente vivo ed attento. Il Lazio, da solo, domina il centro Italia con quella che potremmo definire una "rendita di posizione". La presenza di una grande concentrazione di industrie ed operatori del settore, la vicinanza con il centro di controllo amministrativo del sostegno al cinema, giustifica il numero delle iniziative e l'ammontare complessivo del deliberato a favore di soggetti localizzati nel Lazio, pur considerando che spesso le iniziative in oggetto hanno ricadute anche in altre regioni italiane.

Il Sud Italia, invece, che da un punto di vista dei consumi culturali maggiormente necessiterebbe una forte azione di promozione, mostra una bassa efficienza nel proporre progetti di promozione di rilievo e nell'ottenere le conseguenti sovvenzioni, probabilmente anche a causa delle maggiori difficoltà organizzative che si incontrano in quelle regioni forse dovute a una minore sensibilità del pubblico e delle amministrazioni locali a riconoscere l'importanza di tali iniziative ed a facilitarne l'attuazione.

Questa "fotografia" della distribuzione sul territorio delle iniziative promozionali per il Cinema non restituisce una immagine valida solo per il 2002, ma, con piccole variazioni, mostra una situazione che si ripete di anno in anno, con un Nord Italia sempre più attivo, un Centro, dominato dal Lazio, consolidato nel suo legame con l'industria cinematografica ed un Sud che segue in distanza, pur meritando, forse, maggiore attenzione proprio perché più debole nel rispondere ai fabbisogni culturali della popolazione, a partire dalla promozione di valori della cinematografia nazionale.

2.0 LA LEGISLAZIONE STATALE PER LO SPETTACOLO

2.1 COMMENTO ALL'EVOLUZIONE NORMATIVA

L'attuale assetto istituzionale dello spettacolo è il risultato di una stratificazione legislativa che negli ultimi anni ha avuto un andamento a tratti "dissociato", potendosi segnalare provvedimenti che spesso si sono succeduti al solo scopo di correggerne gli effetti negativi generati con quello precedente e non adeguatamente previsti.

Ne deriva un contesto giuridico difficilmente intelligibile ed accessibile per gli stessi addetti ai lavori.

Appare qui utile ripercorrere rapidamente le tappe -che hanno condotto all'affermarsi del complesso sistema normativo nazionale a sostegno dello spettacolo- non per vaghi intenti didascalici, ma per l'esigenza di ricapitolare il senso logico degli interventi e comprendere appieno la stessa presente relazione che sulle regole fonda la sua essenza (e l'uso prescelto del presente storico per descrivere i provvedimenti ne sottolineerà la continuità).

La prima legge di settore appare nel 1965 (legge 4 novembre 1965, n. 1213, "Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia"), per disciplinare - per la prima volta in modo organico e consapevole - il sostegno della complessa filiera produttiva del cinema, dalla produzione alla distribuzione all'esercizio, attraverso finanziamenti diretti, agevolazioni fiscali e concessione di credito agevolato sugli interessi passivi; la legge regola gli adempimenti cui i beneficiari del sostegno statale sono tenuti, istituisce la Commissione Centrale per la Cinematografia, e disciplina le modalità per il riconoscimento della "nazionalità" e della "qualità" delle opere cinematografiche.

Un altro intervento legislativo importante è adottato nel 1967 (legge 14 agosto 1967, n. 800, "Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali"), per disciplinare le attività liriche e concertistiche: istituisce e regola gli enti lirici trasformati dal 1998 in Fondazioni di diritto privato, i teatri di tradizione, le istituzioni concertistico-orchestrali. La legge quadro disciplina anche il collocamento nel settore, il credito teatrale, si occupa dei rapporti tra musica e televisione, istituisce una Commissione Centrale per la Musica, anch'essa antenata delle Commissioni attualmente operanti e composta di rappresentanti di diversi Ministeri e di istituzioni beneficiarie del finanziamento pubblico.

Seguono vari provvedimenti che modificano previsioni normative precedenti (è il caso della legge n. 287/1976 che innova rispetto alla 1213/1965), e che destinano, incrementano e integrano i fondi per il cinema, modificandone la regolamentazione quanto agli aspetti sia istituzionali sia finanziari. La stessa finalità è perseguita dalla legge 14 novembre 1979, n. 589, "Provvedimenti per le attività musicali e cinematografiche" che, curiosamente, disciplina la destinazione di un fondo speciale alla musica ed al cinema. L'aura di provvisorietà permea anche la legge successiva (17 febbraio 1982, n. 43, "Interventi straordinari a favore delle attività di spettacolo"), che singolarmente recita all'art. 1: "In attesa dell'entrata in vigore delle leggi di riordinamento organico delle attività musicali, di prosa e cinematografiche, sono disposti i seguenti provvedimenti straordinari". La formula è letteralmente replicata l'anno successivo, con la legge 10 maggio 1983, n. 182, "Interventi straordinari nel settore dello spettacolo".

Si consideri che queste leggi si occupano essenzialmente dei fondi da mettere a disposizione del settore e di alcune delle modalità di concessione dei contributi statali. Il ripetersi di provvedimenti straordinari va ascritto all'attesa per una legge di riordino generale, che in quegli anni è in corso di elaborazione.

Il settore dello spettacolo diventa oggetto di normativa unitaria dopo due anni, con la legge 30 aprile 1985, n. 163, "Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo", che istituisce il Fondo Unico per lo Spettacolo, il Consiglio Nazionale dello Spettacolo, l'Osservatorio dello Spettacolo, e introduce una serie di agevolazioni fiscali per i diversi settori.

Nel 1993, sulla spinta dei Consigli Regionali ed essenzialmente ai fini della devoluzione alle Regioni della potestà legislativa in materia di turismo - è abrogata la legge istitutiva del Ministero per il Turismo e lo Spettacolo.

Il D.L. 26/94 convertito nella Legge n. 153 del 1 marzo 1994 apporta notevoli modifiche ai meccanismi di sostegno statale al cinema, in particolare modo per le attività di produzione e di distribuzione del film, consentendo una diversa e più adeguata articolazione della spesa specialmente finalizzata agli elementi di qualità della produzione dei film di lungometraggio.

Il D.P.C.M. 12 marzo 1994 istituisce il Dipartimento dello Spettacolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, trasferendo ad esso competenze, uffici e personale dell'abrogato Ministero.

Negli anni successivi l'attività legislativa e regolamentare si preoccupa essenzialmente di modificare, rendendole più efficaci e snelle, le procedure relative alla concessione di contributi. Va in questo senso il D.P.R. 21 aprile 1994, n. 394, "Semplificazione dei procedimenti di concessione dei contributi", e tutta la serie di decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (in capo alla quale il Dipartimento dello Spettacolo è, appunto, nel frattempo incardinato) che disciplinano svariati aspetti procedurali e finanziari dello spettacolo, specialmente del settore cinematografico.

La legislazione successiva prosegue nel rafforzamento dell'efficacia dell'azione statale: il D.P.C.M. 2 agosto 1995, "Istituzione dell'Ufficio VI - Attività Ispettive del Dipartimento dello Spettacolo"; il D. Lgs. 8 gennaio 1998, n. 3, "Riordino degli organi collegiali operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento dello Spettacolo" con cui sono riorganizzati la composizione e il funzionamento delle Commissioni consultive formate da esperti ed è istituito il Comitato per i Problemi dello Spettacolo (in sostituzione del Consiglio Nazionale dello Spettacolo).

La legge 3 agosto 1998, n. 288 abolisce l'imposta sullo spettacolo e con il D. Lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, "Istituzione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali" i comparti dello spettacolo e del patrimonio culturale sono fatti oggetto di un'azione di governo complessiva, con il tentativo di rafforzarne i tratti comuni anche alla luce della crescente considerazione della cultura come risorsa strategica per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Segue il D. Lgs. 21 dicembre 1998, n. 492, con cui sono emanate disposizioni correttive della legislazione vigente.

In definitiva l'ultimo intervento di particolare "creatività" dopo l'introduzione nel '85 del FUS, è costituito dall'introduzione nel '94 del sistema della garanzia che, introducendo una seria innovazione al quadro normativo e nonostante il tempo trascorso, continua a rappresentare una certezza giuridica e uno dei pochi meccanismi giudicati all'estero tecnicamente riproducibili nella loro immediata e chiara funzionalità.

2.2. RAPPORTO STATO-REGIONI E LA LEGGE DELEGA 6/7/02 N. 137

Il 2002 si è rivelato un anno importante in tema di riordino istituzionale e di definizione degli ambiti di competenze afferenti da un lato allo Stato centrale e dall'altro, in un'ottica di decentramento, alle Regioni e agli enti locali.

Tale delicato processo di trasformazione tocca in misura significativa anche il settore dello spettacolo e più in generale quello delle attività culturali.

Con il nuovo Titolo V della Costituzione, infatti, vengono rivisti i rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, per quanto riguarda le rispettive competenze su diverse materie.

Per le attività culturali, le relative competenze sono determinate dalla tutela dell'interesse nazionale, preso in considerazione per tutte quelle iniziative che debbono essere assicurate in modo uniforme a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale, come previsto dall'Art.117, che assegna invece alle Regioni, la competenza su tutte le attività di interesse regionale.

La nuova normativa è tesa a far sì che a fronte dell'ampio decentramento politico e amministrativo, permanga l'esigenza della Nazione.

Infatti il nuovo art.117, rispetto al vecchio, non menziona più, l'interesse nazionale come limite alla potestà legislativa regionale, in quanto già incluso nel riconoscimento dell'unitarietà della Repubblica. Questo per evitare che si creino difficoltà nell'assegnazione delle materie e nel delineare i rispettivi confini di competenza.

Vi è pertanto bisogno di una competenza concorrente, leale, di cooperazione tra Stato e Regione per evitare la frantumazione del sistema attuale, una legge di indirizzo da parte del Parlamento che fissi i punti a cui la normativa regionale deve ispirarsi.

A livello amministrativo, lo Stato con lo stesso "meccanismo" dell'interesse nazionale, può far valere su Regioni ed Enti locali, la salvaguardia dell'unitarietà dell'azione amministrativa (Art.5).

Quindi le potestà e le funzioni regionali sono legate agli interessi delle comunità regionali, e alla loro stessa capacità di conferire unitarietà alla risoluzione dei problemi della comunità regionale. Questa regola è espressione del principio di adeguatezza delle funzioni pubbliche che insieme all'interesse nazionale e al criterio della ripartizione delle materie concorre a determinare le competenze spettanti allo Stato e alle Regioni.

Fondamentale per il settore sarà il riconoscimento del ruolo della Conferenza Stato-Regioni-Comuni, per una più ampia partecipazione delle autonomie regionali e locali.

Lo spettacolo italiano è contrario al frazionamento di risorse e competenze che lo riguardano e sostiene un diverso ruolo protagonista delle regioni, delle autonomie locali a livello nazionale.

Gli stessi operatori del settore, ritengono che comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato debbano concorrere all'elaborazione ed attuazione della politica nazionale e comunitaria in materia di spettacolo, alla definizione di criteri per la ripartizione delle risorse e degli interventi finanziari a favore dei singoli comparti e soggetti.

A tal fine occorrerà individuare organi di riferimento - come ad esempio una Commissione per le questioni regionali o altro - che siano strumenti di raccordo tra soggetti istituzionali e di agile funzionamento.

La convinzione - in questa delicata fase di transizione - è che solo attraverso l'intervento di più soggetti istituzionali sulla gestione, si potrà garantire il massimo di libertà possibile allo svolgimento delle attività.

All'inizio di questo nuovo e importante processo si dovranno evitare conflitti istituzionali sulla spartizione e frammentazione di competenze e risorse. Per i beni culturali è iniziato un percorso importante che Stato, regioni, enti locali e privati dovranno fare assieme.

Nel 2002 è stata la Regione Piemonte che per prima ha varato un modello di attuazione del nuovo dettato costituzionale. Il regolamento, coordinato alle norme nazionali, delinea le finalità d'intervento, i criteri di ammissione, assegnazione ed erogazione dei contributi, in risposta alle esigenze e alle realtà del territorio.

In questo contesto istituzionale-politico-legislativo in grande evoluzione che investe le attività dello spettacolo si inserisce la Legge del 6 luglio 2002 n. 137 "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di Enti pubblici".

L' Art. 10, in particolare, riguarda la delega concessa dal Parlamento al Governo per il riassetto in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore.

Per lo spettacolo la delega prevede l'emanazione di decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo.

Lo sforzo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali nella seconda parte dell'anno 2002 e nell'anno in corso si sono tradotti nella predisposizione di provvedimenti volti a razionalizzare gli organismi consultivi e le relative funzioni, ad adeguare l'assetto organizzativo degli organismi e degli enti di settore e a rivedere il sistema dei controlli sull'impiego delle risorse assegnate e sugli effetti prodotti dagli interventi.

I provvedimenti delegati dovranno attenersi ad alcuni importanti criteri indicati dalla Legge delega che vanno dall'adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, a normative comunitarie e agli accordi internazionali, al miglioramento dell'efficacia degli interventi a favore dei beni e le attività culturali, dall'ottimizzazione delle risorse e incremento delle entrate, all'indicazione delle politiche pubbliche di settore per una trasparente impostazione di bilancio, sino allo snellimento dei procedimenti e all'adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche.

2.3 L'ATTIVITÀ NORMATIVA NEL 2002

Nel 2002 l'attività legislativa in materia di spettacolo è risultata molto intensa dal punto di vista regolamentare rispetto a quella dell'anno precedente.

Sebbene i fondamenti normativi – come ad esempio la Legge Cinema del '65 e la Legge sulla Musica del '67 e i successivi provvedimenti di riforma quali La legge 1/03/1994 n. 153 e i D.Lgs 29/06/1996, n. 367 e 23/04/1998, n. 134 siano rimasti in vigore, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali nell'anno in esame ha adottato e reso immediatamente applicabili una serie di Decreti attraverso i quali ha avviato un importante processo di riforma volto a semplificare e razionalizzare le procedure e i criteri di assegnazione dei contributi in tutti i settori dello spettacolo.

Passiamo in rassegna i provvedimenti predisposti dall'Amministrazione nel 2002 sottolineando che si tratta di interventi caratterizzati da una logica di intervento comune ai tutti i comparti e orientata a venire incontro alle esigenze di efficienza degli operatori da un lato e di snellimento burocratico sul fronte procedurale dall'altro.

L'obiettivo generale del Ministero è stato quello di aumentare il livello di efficacia degli interventi a supporto del settore al fine di razionalizzare e semplificare le procedure per la contribuzione statale.

La **disciplina delle attività musicali**, che trova il suo fondamento originario nella Legge 14/8/1967 n. 800, è stata modificata con riferimento ai criteri e i meccanismi di assegnazione delle sovvenzioni delle “altre attività musicali” categoria all’interno della quale sono compresi i Teatri di tradizione, le Istituzioni Concertistico-orchestrale, la lirica ordinaria, le attività concertistiche e corali, la promozione della musica e il perfezionamento professionale, i complessi bandistici e i progetti speciali. Il **Decreto 08/02/2002 n.47** ha introdotto un nuovo “Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle Attività musicali, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo Unico dello Spettacolo di cui alla Legge 30 aprile 1985 n° 163.

L’eccessiva rigidità dei criteri e dello spazio accordato alla valutazione quantitativa nella determinazione dei contributi, riscontrate nel corso del 2001, nonché le difficoltà interpretative di talune disposizioni hanno infatti indotto l’Amministrazione ad approvare un nuovo schema di Regolamento con il D.M 8/02/2002 n.47, entrato in vigore il 3 aprile 2002. Il Decreto n. 47 sostituisce pertanto il Regolamento contenuto nel Decreto del 19/03/2001 n.191, vigente nell’anno 2001.

La nuova normativa sui criteri per la determinazione delle sovvenzioni è andata a regime nello stesso anno 2002 non essendo stata prevista a tal fine una disciplina di carattere transitorio.

Le finalità generali del Regolamento sono:

- favorire la qualità artistica e il costante rinnovamento dell’offerta musicale italiana;
- consentire ad un pubblico sempre più ampio di accedere alla cultura musicale;
- promuovere nella produzione musicale la qualità, l’innovazione, la ricerca, la sperimentazione di nuove tecniche e nuovi stili;
- agevolare la committenza di nuove opere e la valorizzazione del repertorio contemporaneo italiano ed europeo;
- promuovere la conservazione e la valorizzazione del repertorio classico;
- sostenere la formazione e tutelare le professionalità in campo artistico, tecnico e organizzativo;
- incentivare la distribuzione e la diffusione della musica;
- attuare il riequilibrio territoriale;
- sostenere la promozione internazionale della musica italiana.

Gli elementi di sostanziale novità del Regolamento entrato in vigore nel 2002 sono:

- la possibilità di scegliere tra contributo triennale e annuale secondo il periodo di programmazione, a fronte di una valutazione comunque annuale dei progetti, in modo da rendere l’intervento dello Stato più flessibile e dunque più aderente alle attività da sostenere, sia sul piano artistico che economico;
- l’introduzione di una maggiore elasticità nei criteri di giudizio, abbandonando la distinzione “verticale” e per quote prefissate tra valutazione quantitativa e qualitativa, a favore di una distinzione “orizzontale” che considera l’elemento quantitativo solo in presenza dell’accertata qualità culturale del progetto;
- la maggiore attenzione dedicata alle attività di formazione e promozione e il minor rilievo attribuito ai costi per compensi artistici al fine di favorire una politica di contenimento del prezzo del biglietto;
- la semplificazione e razionalizzazione delle procedure e la revisione dei requisiti e delle condizioni di ammissibilità, in funzione di un alleggerimento degli adempimenti richiesti ai soggetti beneficiari.

Per quanto attiene alle Fondazioni Lirico-Sinfoniche, i criteri di definizione dei contributi sono rimasti invariati rispetto a quelli fissati dal Regolamento previsto dal D.M. 10/06/1999 n.239 che ha ridotto le assegnazioni basate sulle "medie storiche" dei contributi ottenuti durante il periodo precedente nell'intento di lasciare maggiore spazio a quelli basati sulla produzione realizzata, la qualità artistica della programmazione e il costo del lavoro dei singoli teatri.

Pare utile ricordare che con il D.Lgs 29/06/1996, n. 367 e successivamente con il D.Lgs 23/04/1998, n. 134 era stato avviato un importante processo di trasformazione che ha implicato l'acquisizione di personalità giuridica di diritto privato da parte degli enti e delle istituzioni da questo momento in poi riconosciute come Fondazioni lirico-sinfoniche.

In relazione al processo di privatizzazione in atto a seguito della trasformazione giuridica in Fondazioni di diritto privato, va evidenziato che nel corso del 2002 sono stati emanati due D.M 25/03/2002 nei quali sono state approvate le deliberazioni di ingresso di soggetti privati anche nelle Fondazioni Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste e Accademia Nazionale Santa Cecilia di Roma.

In merito alla partecipazione dei privati, val la pena menzionare l'art. 4 del Dlgs 23/04/1998 n. 134 nel quale si prevede che qualora, entro il 31 luglio 1999 (scadenza prorogata al 2003), le Fondazioni non avessero ancora provveduto all'ingresso dei privati, ovvero tale partecipazione fosse inferiore al 12% dei finanziamenti statali per la gestione dell'attività, il contributo erogato dalla Stato non avrebbe subito variazioni in aumento fino all'esercizio successivo a quello durante il quale le condizioni predette si fossero realizzate.

Per effetto di questa norma volta ad accelerare il processo di privatizzazione, la maggior parte delle Fondazioni si è attivata per raggiungere la soglia del 12% proprio al fine di ottenere un incremento delle risorse provenienti dal FUS.

Tornando al nuovo Regolamento del 2002, a seguito della sua entrata in vigore, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali ha emanato un ulteriore D.M 19/09/2002, n. 241, che introduce alcune modifiche ed integrazioni. In particolare:

- nell'individuazione delle attività musicali ammissibili al contributo dello Stato viene introdotto un esplicito riferimento ai concorsi a premi;
- nel caso di uno scostamento tra l'attività programmata su base triennale e quella effettivamente svolta nei primi due anni del triennio, si propone che la compensazione sia consentita non soltanto nel caso di diminuzione dell'attività, ma anche in quello di aumento;
- nell'ambito delle condizioni per l'ammissione a contributo delle attività di promozione della musica e di perfezionamento professionale, si interviene allo scopo di consentire la presentazione di progetti relativi a premi musicali destinati, in particolare, ai giovani musicisti; nonché di ammettere a contributo anche l'attività di formazione del personale docente.

Passando al **settore della danza** che, come è noto dal 1997 ha ottenuto un fondo autonomo rispetto al settore musicale e dal 2001 ha visto l'assegnazione di un nuovo capitolo di spesa nato dallo sdoppiamento di quello relativo alle attività musicali, è possibile osservare nell'anno in esame un'azione da parte dell'Amministrazione analoga a quella delle attività musicali.

Al fine di razionalizzare e semplificare le procedure per la contribuzione statale, il Regolamento contenuto nel D.M. 09/02/2001 n. 167 è stato sostituito dal **D.M 21/05/2002 n. 188** recante il nuovo Regolamento che disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi in favore dei soggetti operanti nel settore della danza.

Ricordiamo che le tipologie di attività a cui sono rivolti gli stanziamenti statali diretti alla danza sono: le compagnie, gli operatori dei festival, della distribuzione, della promozione e della formazione, oltre ai gestori di sale teatrali che ospitano spettacoli di danza.

Il nuovo Regolamento è stato pubblicato sulla G.U. il 21/08/2002 dopo un iter di formazione che si è rivelato più lungo e complesso del previsto, in rapporto anche alle necessità dell'Amministrazione di trovare risposte più adeguate alle problematiche sorte tra Stato e Regioni. Tale provvedimento è, quindi, entrato in vigore solamente il 5 settembre 2002.

La norma prevede che le risorse del Fus siano ripartite dalla Commissione Consultiva per la Danza tra produzione, festival, formazione e distribuzione in base a giudizi quantitativi, rispondenti a criteri fissi, e poi qualitativi.

Le principali innovazioni apportate dal testo sono:

- in luogo della triennialità del contributo, per tutte le attività di danza inquadrate nel nuovo regolamento, ad eccezione dei soggetti che svolgono attività di promozione e perfezionamento professionale per i quali è confermata l'annualità del finanziamento (definizione ed erogazione annuali del contributo) subentra la possibilità di scegliere tra una programmazione annuale ed una triennale.
- il contributo è correlato ad una parte quantitativa legata ai costi riconosciuti ammissibili (previsti nel progetto artistico e nel preventivo finanziario) e ad una qualitativa;
- viene abrogata la disposizione che sanciva il principio dell'esclusività della presentazione della domanda in uno solo dei settori di danza disciplinati dal regolamento. È, pertanto, possibile presentare domanda e ottenere la sovvenzione per attività diverse.
- tra i requisiti previsti per l'accesso alla sovvenzione di nuovi soggetti di danza, in alternativa allo svolgimento di almeno tre anni di attività nel settore della danza e alla nomina di un direttore artistico che abbia ricoperto tale carica per due (non più dieci anni come previsto nel D.M. 09/02/2001 n. 167) in un organismo di danza sovvenzionato, si aggiunge la possibilità di aver realizzato manifestazioni di danza di riconosciuta rilevanza nazionale o internazionale.

In base al nuovo Regolamento, la Commissione Danza attribuisce preliminarmente un punteggio ai criteri di qualità, dando un valore prevalente alla validità del progetto artistico; il giudizio della Commissione può raddoppiare la base quantitativa, così come azzerare la sovvenzione.

A differenza dei due comparti dello spettacolo dal vivo, nel 2002 le modalità di sostegno dello Stato alle **attività di prosa** sono rimaste invariate rispetto al 2001, e dunque disciplinate dal **D.M. 4/11/1999 n. 470** che ha avuto il pregio di una certa continuità normativa alle attività teatrali di prosa, disciplinate fino ad allora da una serie di circolari a valenza annuale succedutesi nel tempo.

Le tipologie di attività a cui sono rivolti gli stanziamenti statali diretti al teatro di prosa sono: i teatri stabili, le imprese di produzione teatrale, l'esercizio, i teatri municipali, le rassegne e i festival, la promozione, il teatro di figura, l'attività estera e i progetti speciali.

Va detto che nel corso del 2002 l'Amministrazione anche per questo settore (che più degli altri ha mostrato forti difficoltà nello svolgimento delle proprie attività) aveva avviato un iter di rinnovamento delle procedure di assegnazione dei contributi rallentato dal processo di riforma federale in atto.

Proprio a causa di ritardi dovuti alla corretta interpretazione della riforma costituzionale e della potestà legislativa dello Stato in materia di definizione dei contributi destinati all'attività di prosa, il nuovo Regolamento recante criteri e modalità di erogazione di questi ultimi, è stato emanato nel 2003 con il **D.M. 27/02/2003**

Tale decreto sostituisce il D.M. 4/11/1999 n. 470 che (già abrogato dal D.L. 18/02/2003 n. 24 (convertito in legge, con modificazioni dall'art. 1 della L. 17/04/2003 n.82)

Tenuto conto delle novità introdotte dalla legge costituzionale n.3 del 2001 di modifica del titolo V della Costituzione, l'efficacia del nuovo Regolamento è pertanto stata limitata sino al momento dell'entrata in vigore della legge "cornice" che dovrà essere approvata in attuazione della predetta disposizione costituzionale.

Il D.M. 27 febbraio 2003 ha, quindi, carattere transitorio, in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art.117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali in materia di spettacolo ed il conseguente trasferimento della quota del FUS per lo spettacolo riservata all'attività di prosa.

Anche in questo caso i motivi alla base dell'adozione del nuovo Regolamento applicabile dal 2003 sono legati alla rigidità dei criteri del precedente Regolamento e all'eccessivo spazio accordato alla valutazione quantitativa nella determinazione del contributo, accompagnati dalla previsione di presupposti e requisiti di ammissibilità piuttosto gravosi.

Gli elementi di sostanziale novità del nuovo Regolamento sono i seguenti:

- due norme del Regolamento 470/99 sono state abolite: quella che prevedeva l'acquisizione della personalità giuridica privata, ove richiesto, per l'accesso alla contribuzione e quella in base alla quale non poteva essere ammesso a contributo più di un teatro stabile per Regione.
- la domanda di ammissione al contributo può essere riferita ad una programmazione annuale o triennale /l'opzione tra annualità e triennialità del contributo.
- per l'ammissione al contributo si richiede lo svolgimento di almeno tre anni di attività nel settore del teatro o, in alternativa, l'impiego di un direttore artistico o organizzativo che abbia già ricoperto tale carica, in organismi già ammessi al contributo, per almeno 2 anni (mentre secondo il D.M. 470/99, questo requisito è di 10 anni). Inoltre viene eliminato il riferimento alla "continuità artistica", ossia alla possibilità per il successore nell'impresa di beneficiare dei contributi già deliberati a favore.
- maggiore elasticità nei criteri di giudizio abbandonando la distinzione "verticale" e per quote prefissate tra valutazione quantitativa (fondata sui costi dell'attività) e valutazione qualitativa² (fondata, in primis, sulla validità artistica del progetto), a favore di una distinzione "orizzontale" che considera l'elemento quantitativo solo in presenza dell'accertata qualità culturale del progetto.
- riferimento alla produzione delle attività teatrali nei siti storici e nelle aree archeologiche per lo sviluppo del turismo culturale.
- si prevede che all'inizio di ogni anno il Ministro adotti un atto di indirizzo con cui si stabiliscono le priorità e gli obiettivi per la diffusione della cultura teatrale.
- maggiore attenzione dedicata alle attività di formazione e di promozione e, al fine di favorire una politica di contenimento del prezzo del biglietto, si attribuisce minor rilievo ai costi per i compensi artistici.
- semplificazione e razionalizzazione delle procedure e revisione dei requisiti e delle condizioni di ammissibilità, in funzione di un alleggerimento degli adempimenti richiesti ai soggetti beneficiari.

² Art. 6, comma 4: La valutazione qualitativa può determinare una variazione in aumento fino al doppio, ovvero in diminuzione fino all'azzeramento dei costi ammessi.

- attribuzione ai costi preventivati dal richiedente la funzione di costituire la necessaria base di calcolo sulla quale interviene il giudizio qualitativo ad operare le opportune variazioni in aumento o in diminuzione a seconda della validità del progetto³.
- all'interno della regolamentazione del teatro di figura, viene legittimato, per la prima volta, anche il teatro di strada.
- la possibilità di assegnazioni integrative nel caso in cui, durante il periodo di riferimento, si dovessero rendere disponibili maggiori risorse finanziarie (mentre con il D.M. 470/99 è prevista solo la possibilità di riduzione in caso di diminuzione delle stesse).

Per quanto attiene, infine, alle **attività circensi e allo spettacolo viaggiante**, val la pena ricordare che lo Stato ne riconosce a livello normativo (L.18/03/1968 n.337, L. 29/07/1980 e L. 09/02/1982 n. 37) la funzione sociale inquadrando come “attività spettacolari e di intrattenimento allestite a mezzo di attrezzature mobili, all’aperto o al chiuso, nonché parchi di divertimento temporanei o permanenti”.

Nel corso del 2002 è stata applicata la stessa normativa in vigore negli anni precedenti, ovvero la **Circolare del 27/09/1989 n. 4804** e successive modificazioni e integrazioni. I criteri di assegnazione delle varie tipologie di contributo per l’anno 2002, tuttavia, hanno ricalcato solo in parte quelli utilizzati per l’anno precedente. Infatti tra i criteri relativi al settore circense è stato reinserto, quale elemento qualitativo, il numero delle rappresentazioni preventivate, mentre i criteri inerenti acquisti ed eventi fortuiti di ambedue i settori sono stati integrati con la richiesta di documenti atti a dimostrare la sicurezza degli impianti acquistati e la professionalità dei soggetti richiedenti.

L’intervento finanziario statale è finalizzato essenzialmente al consolidamento e allo sviluppo del settore mediante concorso alle spese di investimento per l’ammodernamento delle strutture e l’acquisto di nuovi impianti e attrezzature, nonché per la riparazione dei danni conseguenti ad eventi fortuiti o difficoltà di gestione. E’ altresì finalizzato al sostegno di iniziative educative, assistenziali e promozionali, nonché limitatamente ai circhi, al sostegno delle attività di spettacolo in Italia e all’estero.

Alla fine dell’anno in esame, anche in questo settore al pari degli altri, è stata emanata una nuova Circolare, la **14/11/2002 n. 125** recante “Modalità e criteri per l’assegnazione dei contributi agli operatori del settore circense”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 dicembre 2002 S.G. n. 295. Tale circolare - destinata ad abrogare tutte le precedenti norme relative all’assegnazione dei contributi per iniziative sia in Italia che all’estero - fissa all’art. 15 termini più lunghi proprio per i succitati acquisti di impianti e attrezzature.

In realtà le disposizioni di tale Circolare non sono mai entrate in vigore in quanto modificate da un successivo provvedimento adottato nel corso del 2002

La Circolare prevedeva una serie di categorie di attività beneficiarie di contributi in base ai diversi di assegnazione. Le categorie riguardano i contributi per iniziative di spettacolo in Italia; i contributi per danni conseguenti ad eventi fortuiti in Italia e all'estero; i contributi per accertate difficoltà di gestione; i contributi per acquisti di nuovi impianti, macchinari, attrezzature e beni strumentali ; i contributi per iniziative promozionali; i contributi per iniziative assistenziali ed educative; i contributi per la ristrutturazione di aree attrezzate per l'esercizio dell'attività circensi; i contributi per iniziative di spettacolo all'estero.

Come accennato in precedenza, in materia di attività circense il riferimento normativo più recente è il **D.M. 08/05/2003** recante “Criteri e modalità per l’erogazione dei contributi in favore delle attività circensi, in corrispondenza agli stanziamenti del FUS, di cui alla L. 30

³ Rispetto al precedente regolamento si intende proiettare la valutazione del progetto non con riferimento all’attività svolta in precedenza, bensì a quella che il beneficiario del contributo statale intende realizzare.

aprile 1985, n. 163” sostitutivo della succitata Circolare 125/2002, che non ha trovato applicazione.

Nelle disposizioni generali del citato Decreto è precisato – come già osservato nell’analisi dei Decreti riferiti agli altri comparti, che la sua valenza è, comunque, transitoria in quanto legata alla determinazione degli ambiti di competenza di Stato, Regioni e autonomie locali per effetto della modifica al titolo V della Costituzione.

Il D.M.08/05/2003, reca contenuti sostanzialmente invariati rispetto alla circolare 2002, ma agli artt. 6 e 7 fissa i nuovi criteri di attribuzione dei contributi secondo i parametri qualitativo e quantitativo. Per quanto riguarda la valutazione quantitativa, per le attività circensi in Italia e all’estero sono valutabili i costi concernenti la produzione, le spese di trasporto, l’acquisto di macchinari, l’attività di promozione educativa ed assistenziale e, le spese per la ristrutturazione di aree. In particolare per le iniziative di spettacolo in Italia i costi riguardano gli oneri previdenziali ed assistenziali complessivamente versati presso qualsiasi ente pubblico, dall’impresa circense, sulle retribuzioni o i compensi corrisposti al personale comunque utilizzato, relativi alle produzioni realizzate ed alle rappresentazioni effettuate.

In ordine alla valutazione qualitativa, la Commissione esprime il suo parere sulla base dei seguenti criteri quali la validità del progetto artistico presentato; l’attendibilità del programma artistico in relazione anche al numero delle rappresentazioni preventivate; l’importanza culturale (con particolare attenzione alla salvaguardia della tradizione circense, delle nuove produzioni, della ricerca e della sperimentazione) del progetto artistico; il numero e la tipologia delle città visitate, con particolare riferimento alle zone periferiche o depresse del Paese; l’identità e continuità del complesso circense a livello artistico, organizzativo ed occupazionale; la rilevanza (locale, nazionale o internazionale) del complesso circense; regolarità gestionale nonché l’impiego di personale non familiare, agevolazioni previste a favore del mondo della scuola, del lavoro e dei disabili e la presenza di eventuali tournées all’estero.

Va sottolineato, peraltro, che anche il nuovo D.M. non è ancora in vigore e che dunque per l’anno 2003 la materia relativa all’assegnazione dei contributi agli operatori del settore circense è regolata dalla Circolare del 27/09/1989 n. 4804, a cui si è accennato sopra.

Per quanto riguarda lo spettacolo viaggiante, invece, la nuova normativa è in via di definizione.

3.0 IL FONDO UNICO DELLO SPETTACOLO

3.1 L’ISTITUZIONE E LA COMPOSIZIONE DEL FUS

Il Fondo Unico dello Spettacolo è stato istituito con la legge 30 aprile 1985, n. 163, “Nuova disciplina degli interventi a favore dello spettacolo”, con il duplice scopo di riordinare gli interventi finanziari a favore dell’intero settore dello spettacolo e di conferire disciplina unitaria a tali interventi.

La previsione stabile di un fondo per il sostegno finanziario dello spettacolo ha consentito, a partire da quell’anno, di programmare le attività del settore con un orizzonte temporale più esteso, fornendo al tempo stesso agli operatori beneficiari delle assegnazioni maggiori elementi di continuità nella progettazione e nella gestione delle iniziative nei differenti settori sostenuti dallo Stato.

Pur sottostando inevitabilmente agli andamenti della finanza pubblica e subendo una progressiva diminuzione del potere d’acquisto a causa della dinamica inflazionistica, il Fondo Unico dello Spettacolo continua ad assolvere alla funzione di garantire il finanziamento del settore con un buon grado di certezza.

Il suo andamento e la sua composizione vanno interpretati, peraltro, anche alla luce di fonti aggiuntive di finanziamento dello spettacolo che – soprattutto negli ultimi anni – hanno consentito una sia pur contenuta integrazione delle risorse finanziarie complessivamente destinate allo spettacolo.

La destinazione del Fondo Unico dello Spettacolo ai diversi settori è effettuata secondo una ripartizione percentuale su base annuale, originariamente stabilita dalla stessa legge di istituzione del FUS.

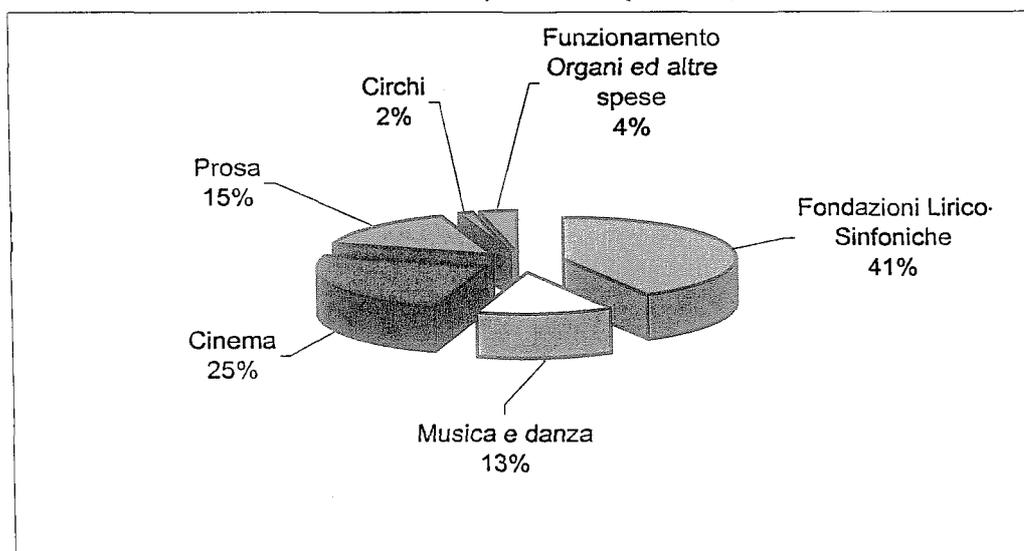
Tale proporzione riflette la percezione che l'amministrazione centrale ha del fabbisogno finanziario dei diversi settori, cui concorrono fattori svariati, dalla rilevanza percentuale dei costi fissi di produzione alle opportunità finanziarie date dagli sbocchi possibili di mercato.

La legge n. 163/1985 prevedeva una ripartizione del Fondo Unico dello Spettacolo secondo le aliquote che seguono rappresentate dal grafico sottostante:

- il 42% agli ex enti lirici,
- il 13% alla musica ed alla danza,
- il 25% al cinema,
- il 15% alla prosa,
- lo 1,5% ai circhi,

La quota residua (il 3,5% dell'intero Fondo) era destinata al funzionamento degli organi istituzionali e ad altre spese.

Grafico 26: Ripartizione aliquote FUS, anno 1985



Tale ripartizione percentuale originaria mutò a seguito dell'introduzione della legge n. 555/1988, che abolì le quote previste dalla legge n. 163/1985, assegnando al Ministro per il Turismo e dello Spettacolo (attuale Ministero per i Beni e le Attività Culturali) il compito di stabilire le percentuali di ripartizione del Fondo con cadenza annuale, emanando un proprio decreto, sentito il parere del Consiglio Nazionale dello Spettacolo (attuale Comitato per i Problemi dello Spettacolo).