

PRIMA PARTE - CONSIDERAZIONI GENERALI

PAGINA BIANCA

1. Il quadro legislativo

1.1. Premessa

La presente Relazione descrive l'andamento della spesa nell'ambito delle varie attività dello spettacolo e in particolare il Fondo Unico dello Spettacolo dei contributi pubblici e la loro resa in termini di offerta culturale. L'anno 2000, cui la presente relazione si riferisce, ha in realtà rappresentato il momento più attivo della normazione legislativa e regolamentare in attuazione della delega di cui alla legge 15 marzo 1997, n.59. Si è trattato di un'iniziativa legislativa che ha, sicuramente, contribuito a conferire maggiore incisività all'intervento pubblico nel settore, ma che non sembra rispondere ad una unitaria strategia complessiva.

Infatti, se da un lato si è spinta verso la massima liberalizzazione, come nel settore dell'esercizio cinematografico, dall'altro si sono registrati dei singolari e contraddittori irrigidimenti delle procedure e dei criteri per la quantificazione e concessione delle sovvenzioni e dei finanziamenti con un conseguente, inevitabile deficit di attenzione e di rispetto per la libertà creativa e imprenditoriale. Basti pensare che nel settore teatrale e musicale l'intervento finanziario dello Stato, a quantificazione triennale, è obbligatoriamente modulato sugli interventi degli anni precedenti con dei limiti e condizionamenti che mal si adattano alla naturale libertà di iniziativa delle imprese di spettacolo.

Si impone, pertanto, una revisione critica di tutto il quadro normativo possibilmente con la realizzazione di un Testo Unico delle leggi dello spettacolo che, nell'individuare in una premessa complessiva lo spirito e le motivazioni dell'investimento finanziario dello Stato, ne configuri, con chiarezza, le procedure nel rispetto della libertà e della elasticità che è propria del mondo dell'arte.

Le uniche leggi approvate nel periodo preso in considerazione non sono leggi specifiche di settore, bensì leggi aventi un carattere più generale, il cui impatto – attuale o potenziale – sulle attività dello spettacolo è tuttavia destinato ad assumere una notevole rilevanza. Si tratta della legge 18 agosto 2000 n.248 sulle *nuove norme di*

tutela del diritto d'autore - una legge attesa da anni che introduce pesanti sanzioni "anti-pirateria", volta a rendere più incisiva la vecchia normativa di protezione della creazione artistica e letteraria del 1941, in un'epoca che ha visto rivoluzionate e immensamente ampliate le tecniche della riproducibilità - e della legge 21 novembre 2000 n.342 *Misure in materia fiscale*, collegata alla finanziaria 2000. L'articolo 38 di quest'ultima legge stabilisce infatti la piena deducibilità dal reddito d'impresa delle erogazioni liberali effettuate in favore dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli enti e istituzioni pubbliche, delle fondazioni e delle associazioni, ai fini della realizzazione di progetti culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo (e' previsto peraltro un tetto al mancato gettito fiscale, da stabilirsi annualmente di concerto con il Ministero delle Finanze).

Quanto all'attività regolamentare : il D.P.R n.470/1999 ha ridisegnato le modalità, i tempi e i criteri di intervento a sostegno delle attività teatrali. Il 2000 e' stato il primo anno di applicazione e, se da una parte i suoi effetti potranno essere valutati solo più tardi dall'altra, già in questa prima fase si riscontrano delle "anomalie contabili" dovute al fatto che, sullo stanziamento dello stesso anno finanziario vengono a gravare due obbligazioni (saldi delle assegnazioni 1999, concesse in base al criterio della "stagione teatrale" e assegnazione del contributo riferita all'annualità). Tale anomalia, probabilmente non prevista dal legislatore, dovrà essere necessariamente riassorbita nel triennio 2000/2002. Per i regolamenti sulle attività musicali e sulla danza sarà necessario attendere l'anno 2001.

L'azione del governo e' stata tesa soprattutto all'attuazione e al compimento di alcune delle principali riforme di carattere generale già avviate, nonché all'integrazione e alla modifica di specifiche misure vigenti, tramite messe a punto spesso suggerite dalla loro pratica attuazione.

Fra le prime si segnalano per la loro oggettiva rilevanza per il mondo dello spettacolo:

- il Regolamento organizzativo che ha portato a termine la riforma del Ministero per i Beni e le Attività Culturali - D.P.R. 29 dicembre 2000, n.441;

- alcune misure di attuazione del precedente D. Lgs. 60/1999 di abolizione della imposta sugli spettacoli – abolizione entrata definitivamente in vigore a partire dal 1 gennaio 2000 – con cui vengono ridisegnate le procedure di accertamento della base imponibile dell'IVA.

Fra le seconde spiccano:

1. in *campo teatrale*, il Regolamento – D.M. 10 febbraio 2000, n.1001, di modifica al D.P.R.516/97 sull'erogazione dei finanziamenti al restauro e alla ristrutturazione dei teatri, che stabilisce condizioni creditizie più favorevoli e incentivanti, attribuendo nel contempo una maggiore priorità ai teatri situati nel Meridione, e, più in generale, nelle aree meno favorite;
2. in *campo cinematografico*, oltre all'analogo decreto di modifica dell'intervento a sostegno delle sale cinematografiche e della realizzazione di nuove sale - anche qui con particolare attenzione al Mezzogiorno e ai piccoli centri - particolare rilievo assume il Decreto Ministeriale che ha modificato la misura e le modalità di erogazione dei contributi ex 13% sugli incassi conseguiti dai film nelle sale, al fine di una distribuzione più equa dei benefici sia fra le varie categorie di beneficiari, sia soprattutto fra le varie fasce di incassi (facendo sì che la percentuale del contributo decresca con il crescere di tali introiti). Va anche menzionato il Decreto Ministeriale di aggiornamento del regolamento di attribuzione della qualifica di *film d'essai*, per tener maggiormente conto dell'esigenza di tutela della produzione qualificata nazionale ed europea, nonché delle innovazioni tecnologiche nelle tecniche di distribuzione.

Mentre peraltro, per gli approfondimenti relativi alla nuova normativa concernente il teatro e la cinematografia, si rinvia ai relativi capitoli di questa Relazione, si esaminerà qui di seguito più in dettaglio il primo gruppo di norme.

1.2. Il compimento della riforma del Ministero

Il D.P.R. 29 dicembre 2000 n.441, avente per oggetto il *Regolamento di organizzazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali*, rappresenta l'ultimo

atto del complesso processo di riforma che ha portato all'unificazione delle competenze sui beni culturali, sullo spettacolo e sul diritto d'autore nell'ambito di un ministero per la cultura analogo a quelli esistenti negli altri paesi europei.

I punti salienti della nuova normativa per quanto riguarda in particolare lo spettacolo sono i seguenti:

- la creazione della nuova figura del *Segretario Generale*, una figura atta ad “assicurare il mantenimento dell'unita' dell'azione amministrativa” a cui sono attribuite funzioni molto rilevanti, fra cui quelle più direttamente o indirettamente concernenti lo spettacolo sembrano essere: la predisposizione dei programmi d'intervento annuali e pluriennali e degli accordi di programma Stato-Regioni, la gestione dei servizi generali, del servizio ispettivo, dell'ufficio studi e dell'osservatorio dello spettacolo, nonché delle rilevazioni statistiche e dei sistemi informativi, le decisioni sulla eventuale partecipazione del Ministero a persone giuridiche e società, l'esercizio dei diritti dell'azionista nelle società stesse (inclusa *Cinecittà Holding*), le competenze sul diritto d'autore e la vigilanza sulla SIAE.
- la creazione, nell'ambito delle 8 direzioni generali in cui si articola la struttura amministrativa del Ministero, di sei nuove direzioni generali di cui due nate dallo smembramento del Dipartimento dello Spettacolo: a) la *Direzione Generale per il Cinema*, competente per il sostegno alla cultura cinematografica nonché alla produzione, alla distribuzione, all'esercizio cinematografico; b) la *Direzione Generale per lo Spettacolo dal vivo*, competente per il sostegno alle organizzazioni operanti nel campo della musica, della danza, del teatro, dei circhi e dello spettacolo viaggiante.

1.3. Le nuove procedure di accertamento dell'imponibile fiscale per le attività dello spettacolo

Di pari passo con la definitiva entrata in vigore dell'abolizione dell'imposta dello spettacolo, il governo ha anche stabilito, nel 2000, alcune misure per razionalizzare e

rendere più efficaci le procedure di accertamento a fini impositivi, secondo le linee direttive già previste dal decreto legislativo 60/1999. Si tratta di misure importanti non solo dal punto di vista fiscale, ma anche da quello culturale, perché la loro definitiva attuazione potrebbe consentire al Ministero per i Beni e le Attività Culturali di mettere in opera un moderno ed efficace sistema informativo sullo spettacolo.

Si è anzitutto provveduto, in data 24 marzo 2000, a stipulare una convenzione tra il Ministero delle Finanze e la SIAE, a cui è stato affidato il compito di cooperare con gli uffici delle entrate e con gli uffici IVA per l'acquisizione e il reperimento degli elementi utili ai fini dell'accertamento dell'IVA sulle attività dello spettacolo, facendosi carico dell'attivazione dei sistemi di biglietteria automatizzata e dei misuratori fiscali, della vigilanza sulla vendita dei biglietti, e del controllo sulla corretta contabilizzazione dei proventi.

Successivamente, con decreto del Ministero delle Finanze del 13 luglio, venivano individuate le caratteristiche tecniche dei misuratori fiscali e i contenuti dei nuovi titoli di accesso agli spettacoli, che dovranno contenere informazioni estremamente dettagliate - sulla natura e tipologia dell'evento, sulla data e sulla sala in cui l'evento avrà luogo, sugli introiti da biglietteria e da abbonamenti e su quelli a titolo di prestazioni accessorie, ecc. - da trasmettere al Ministero delle Finanze in riepiloghi giornalieri e mensili (ma a questo proposito si fa presente che in base all'art.18 del D.Lgs. 60/99 dovranno anche essere fissate le modalità di trasmissione dei dati al Ministero per i Beni e le Attività Culturali).

La complessità insita nella predisposizione, nella produzione e nella commercializzazione di questi misuratori fiscali ha determinato plurimi rinvii nella loro entrata in vigore, che avrebbe dovuto aver luogo il 30 giugno 2000: l'ultima scadenza è stata fissata per 1 luglio 2002. È auspicabile che sia quella definitiva, dal momento che la modernizzazione e il salto di qualità implicito nell'introduzione di un simile sistema a fini di trasparenza e di una efficace azione di monitoraggio da parte dei pubblici poteri dell'azione di governo nel campo delle attività musicali, teatrali e cinematografiche è di per sé evidente.

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 e tra loro non comunicanti, fornendogli altresì maggiori elementi di certezza attraverso la previsione triennale dei finanziamenti, determinata annualmente in sede di Legge Finanziaria. Ma è stato proprio questo stretto collegamento alla Legge Finanziaria - che nelle intenzioni del legislatore avrebbe dovuto garantire l'ancoraggio del fondo agli andamenti inflattivi - ad esporre i finanziamenti statali destinati allo spettacolo alle incertezze determinate dalle vicende e dalle oscillazioni della congiuntura economica.

Non fu infatti possibile rendere immuni le sorti del FUS dai successivi tagli alla spesa pubblica resi necessari dal risanamento della nostra economia, né tantomeno tutelarli dall'intenso effetto erosivo dell'inflazione, che nel corso degli anni - e in particolare nei primi anni '90 - ne ha notevolmente intaccato il valore reale. Il Fondo ha tuttavia 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 stata 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 per i Beni e le Attività Culturali di fissare, con proprio decreto - sentito il parere del Comitato per i problemi dello Spettacolo - nuovi criteri annuali di riparto

In attuazione di tale norma, il per l'anno 2000 sono state fissate nuove aliquote che hanno determinato 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. - **Tabella 1**

Tabella 1) Ripartizione delle aliquote del FUS fra i vari settori di attività nel 2000

Settore di attività	Aliquote	Aliquote comprensive del Fondo Integrativo
Fondazioni liriche	47,81	47,81
Altre attività musicali (titolo III legge 14.8.1967, n. 800)	14,45	14,55
Danza (titolo III legge 14.8.1967, n. 800)	1,39	1,49
Attività cinematografiche (*)	18,87	18,87
Attività teatrali di prosa	16,73	16,93
Attività circensi e spettacolo viaggiante	1,62	(**) 1,61
Osservatorio dello Spettacolo	0,10	0,10
Comitato Problemi dello Spettacolo	0,01	0,01
Fondo Integrativo per esigenze dei settori (ex art. 2, comma 2, legge 30.4.1985, n. 163)	0,50	0,10

(*) di cui il 34,86% destinato al Fondo di intervento BNL, ed il rimanente alle altre attività cinematografiche

(**) E' stato poi assegnato con successivo decreto del Ministro un ulteriore miliardo.

2.2. L'andamento degli stanziamenti

La storia degli stanziamenti sul Fondo, considerati in moneta corrente, è segnata da andamenti caratteristici in ciascuno dei tre lustri della sua esistenza: crescente lungo gli anni '80 - da poco più di 700 miliardi nel 1985, a 897 miliardi già nel 1988, e a quasi 1.000 miliardi nel 1990 - tormentato, con oscillazioni piuttosto ampie ma sostanzialmente in calo, nella prima metà del decennio '90, in recupero progressivo nella seconda metà, fino al massimo raggiunto nel 2000: 970 miliardi di stanziamenti definitivi (Tab.2). Complessivamente, rispetto a quindici anni prima, l'incremento del FUS è stato del 37,8% in lire correnti.

La tabella mostra come - in sede di stanziamenti definitivi - le successive Leggi Finanziarie abbiano spesso influito negativamente sugli stanziamenti originari programmati dalle Leggi Finanziarie dell'anno precedente, e come invece, negli ultimi anni, esse siano state strumento di potenziamento del Fondo.

Tabella 2) Stanziamenti allo spettacolo 1985-2000 - Stanziamento originario, definitivo e variazioni percentuali, rispetto agli stanziamenti originari e all'anno precedente (valori in lire correnti)

Anno	Stanziamento originario	Stanziamento definitivo	Variazioni rispetto allo stanziamento originario	Variazioni rispetto all'anno precedente
1985	703.805.072.000	(*)703.805.072.000	0,00	74,65
1986	803.805.072.000	802.805.072.000	-0,12	14,07
1987	853.805.072.000	853.805.072.000	0,00	6,35
1988	897.000.000.000	897.000.000.000	0,00	5,06
1989	943.000.000.000	843.000.000.000	-10,60	-6,02
1990	991.000.000.000	891.000.000.000	-10,09	5,69
1991	850.000.000.000	850.000.000.000	0,00	-4,60
1992	930.000.000.000	930.000.000.000	0,00	9,41
1993	900.000.000.000	900.000.000.000	0,00	-3,23
1994	900.000.000.000	900.000.000.000	0,00	0,00
1995	910.000.000.000	857.765.075.300	-5,74	-4,69
1996	917.000.000.000	908.779.995.000	-0,90	5,95
1997	790.000.000.000	900.000.000.000	13,92	-0,97
1998	900.000.000.000	930.000.000.000	3,33	3,33
1999	940.000.000.000	960.000.000.000	2,13	3,23
2000	970.000.000.000	970.000.000.000	0,0	1,04
<i>Variaz. % 2000/1985</i>		<i>37,82%</i>		

(*) In rapporto allo stanziamento complessivo del 1984 pari a £ 402.989.000.000

Nel caso della Legge Finanziaria per il 2000, invece, lo stanziamento definitivo per lo spettacolo ricalca esattamente quello previsto dalla Legge Finanziaria 1999, che lo aveva fissato a 970 miliardi. Rispetto al 1999, l'incremento è risultato solo dell'1%, inferiore, quindi, al tasso d'inflazione.

La Tabella 3 e la Figura 1 mostrano la dinamica del FUS a lire correnti e a lire costanti per il decennio appena compiuto.

Se rispetto al 1990, a lire correnti, l'incremento è stato del 7,7%, la contrazione dei finanziamenti allo spettacolo a lire costanti sfiora invece il -25%. Negli anni '90 il FUS ha quindi perduto circa un quarto del suo valore.