

**PROF. AVV. NICOLA CIPRIANI**

**INCARICO DI STUDIO SUL TEMA «ANALISI DELL'ATTUALE SISTEMA DI INTERVENTO DELLO STATO NEL SETTORE DELLE ATTIVITÀ TEATRALI AL FINE DELL'INDIVIDUAZIONE DI IPOTESI DI NUOVI E PIÙ RISPONDENTI CRITERI DI FINANZIAMENTO», CONFERITO CON NOTA PROT. 25481 DEL 30.12.2004 DEL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI ON.LE GIULIANO URBANI.**

1. Premessa. - 2. La normativa vigente: la L. 30 aprile 1985, n. 163 e il "Fondo unico per lo spettacolo". - 3. Le altre risorse pubbliche a sostegno dello spettacolo dal vivo. - 4. I problemi del finanziamento e i limiti della normativa vigente. - 5. Le degenerazioni del sistema. - 6. Il problema del riparto delle competenze in tema di finanziamento. - 7. L'intervento della Corte costituzionale. - 8. Le indicazioni della Corte costituzionale. - 9. Prospettive di riforma. - 10. La riforma del sistema e i criteri da adottare nel finanziamento alle attività teatrali. - 11. I possibili correttivi ai criteri di finanziamento alle attività teatrali. - 12. Conclusioni.

### **1. Premessa.**

L'incarico di studio che mi è stato affidato ha ad oggetto l'«*Analisi dell'attuale sistema di intervento dello Stato nel settore delle attività teatrali al fine dell'individuazione di ipotesi di nuovi e più rispondenti criteri di finanziamento*».

E' opportuno premettere che l'indagine si è presentata di notevole complessità, non solo e non tanto per le difficoltà relative alla specialità della materia, che ha richiesto una serie di approfondimenti anche in relazione a profili non strettamente giuridici dello spettacolo dal vivo e dell'attività teatrale in generale, ma anche e soprattutto perché il problema della riforma della disciplina del finanziamento allo spettacolo dal vivo si trova, soprattutto dopo l'intervento della Corte costituzionale del quale si dirà, al centro di un vivace e serrato dibattito tecnico e politico. La conseguenza più significativa di ciò, e nello stesso tempo una delle fonti di maggiori difficoltà, è stata che, nei sei mesi di durata dell'incarico di studio conferitomi (dal 1°1 al 30.6.2005), si so-



no tra l'altro succedute diverse stesure del principale disegno di legge all'esame del Parlamento, mentre numerosi emendamenti (alcuni dei quali suscettibili di imprimere una direzione profondamente diversa alla normativa) sono tuttora al vaglio della Camera dei deputati. Di tali continue evoluzioni del dibattito si è dovuto di volta in volta tenere conto: gli ultimi interventi ai quali si è fatto riferimento sono i subemendamenti proposti dal Governo al d.d.l. C-587 il 12.7.2005. A tutto questo non può non conseguire una relativa parzialità del presente studio, dipendente dal fatto che alcuni dei risultati cui si perverrà sono legati a delle premesse che, nell'ambito del dibattito del quale si diceva, potrebbero venire meno.

## **2. La normativa vigente: la L. 30 aprile 1985, n. 163, e il "Fondo unico per lo spettacolo".**

Per ovvie ragioni, l'indagine non può che prendere le mosse dall'esame del sistema di finanziamento attualmente operante.

Come è noto, il principale punto di riferimento normativo in materia di finanziamento pubblico allo spettacolo e in particolare alle attività teatrali è costituito dalla L. 30 aprile 1985, n. 163 (*Nuova disciplina degli interventi dello stato a favore dello spettacolo*), che ha istituito il "Fondo unico per lo spettacolo" (FUS) che, negli ultimi venti anni, ha rappresentato lo strumento principale, anche se non l'unico, di intervento programmatico da parte dello Stato nel finanziamento allo spettacolo dal vivo. E' altresì noto che l'introduzione del FUS ha rappresentato un importante punto di arrivo nella evoluzione della legislazione relativa al finanziamento pubblico nel settore dello spettacolo che, prima, era frammentata in una serie di microinterventi tra loro non collegati e, anche per questo, sovente poco efficaci.

Senonché, alla istituzione del FUS non hanno, fino ad oggi, fatto seguito ulteriori interventi significativi per disciplinare concretamente il sostegno finanziario alle attività teatrali e soprattutto per stabilire i criteri cui fare riferimento nell'ambito di tale intervento. In particolare, sembra da più parti avvertirsi la mancanza della elaborazione di un piano d'azione di lunga durata, obiettivo che sicuramente, in un settore come quello dello spettacolo dal vivo, è destinato a incontrare alcune non indifferenti difficoltà (prima fra tutte la onto-

logica mutevolezza e la continua evoluzione del contesto operativo), ma che porterebbe senza alcun dubbio notevoli vantaggi, giacché consentirebbe una più razionale programmazione e darebbe probabilmente, in un funzionamento fisiologico, maggiori certezze agli operatori. Lungi dall'intervenire con un atto legislativo, l'amministrazione ha a lungo preferito adottare strumenti normativi più agili, per certi aspetti più idonei a gestire le diverse esigenze di un settore in continua evoluzione quale quello dello spettacolo dal vivo, ma anche meno adatti a lasciare intravedere una continuità dell'azione. Così, negli anni Ottanta e Novanta si è fatto ricorso allo strumento delle circolari amministrative, che erano emanate annualmente e consentivano di soddisfare esigenze specifiche e obiettivi di breve e medio periodo. Dal 1999 si è invece passati alla introduzione di decreti ministeriali che hanno fissato le regole procedurali per accedere ai finanziamenti. Primo di tali decreti è stato il D.M. 4 novembre 1999, n. 470. Successivamente, il D.L. 18 febbraio 2003, n. 24, convertito con modificazioni in L. 17 aprile 2003, n. 82, ha stabilito (all'art. 1, comma 1) che «in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo, previsti dalla legge 30 aprile 1985, n. 163, e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo sono stabiliti annualmente con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare». In attuazione di tale decreto legge, è stato emanato il D.M. 27 febbraio 2003 (*Criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività teatrali, in corrispondenza agli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163*) confermato per il 2004 dal D.M. 21 aprile 2004 e per il 2005 dall'art. 6, D.L. 30.12.2004, n. 314, convertito in L. 1°3.2005, n. 26.

Il D.M. 27 febbraio 2003 (e, conseguentemente, i provvedimenti che lo hanno di volta in volta confermato) individua sostanzialmente due tipologie di parametri da tenere in considerazione ai fini della erogazione del contributo, una quantitativa (art. 5), l'altra qualitativa (art. 6).

Nella valutazione quantitativa possono essere tenuti in considerazione i costi relativi alla produzione, all'ospitalità, alla distribuzione, alla promozione e

alla pubblicità (art. 5, comma 1). Per le spese di produzione, ospitalità e distribuzione, possono essere prese in considerazione soltanto «le recite che prevedono compensi a percentuale sugli incassi o per le quali sia corrisposto, nella misura massima, un compenso fisso risultante dalla somma dei compensi lordi, fino al massimale annualmente definito dall'ENPALS, moltiplicata tre volte, con un incremento del 10% per la commedia musicale» (art. 5, comma 5).

La valutazione qualitativa, invece, consente di aumentare fino al doppio o di ridurre fino a zero il contributo.

Di particolare rilievo, anche al fine di comprendere le dinamiche concrete che caratterizzano il settore, è il disposto dell'art. 4, comma 3, a norma del quale «nessun soggetto può essere ammesso al contributo se non ha svolto attività da almeno tre anni, salvo che si tratti di un soggetto teatrale il cui direttore artistico od organizzativo abbia già ricoperto, per almeno due anni, tale carica in altri organismi ammessi al contributo».

Sulla base di tali decreti, ogni anno il Ministro per i beni e le attività culturali provvede a stabilire le percentuali di incidenza dei singoli costi valutabili al fine del finanziamento, diversificandole in relazione alle varie tipologie di soggetti che aspirano ai contributi (teatri stabili pubblici, privati e di innovazione; imprese di produzione, imprese di produzione sperimentale, teatro di figura di rilevanza nazionale, teatro di strada, organismi di promozione e formazione del pubblico, esercizio teatrale e teatri municipali, promozione teatrale e perfezionamento professionale, rassegne e festival).

### **3. Le altre risorse pubbliche a sostegno dello spettacolo dal vivo.**

Dal FUS proviene attualmente una parte consistente (a quanto ci consta, circa la metà) delle risorse finanziarie pubbliche a sostegno dello spettacolo dal vivo, il quale beneficia comunque anche di ulteriori finanziamenti, sia statali, sia regionali.

Per i primi, si deve ricordare in particolare l'istituzione della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo (Arcus Spa), operata dall'art. 2, L. 16 ottobre 2003, n. 291. Si tratta di una società «avente ad oggetto la promozione e il sostegno finanziario, tecnico-economico e organizzativo di

progetti e altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali e di altri interventi a favore delle attività culturali e dello spettacolo, nel rispetto delle funzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali» (art. 2, comma 1, L. 291/2003). Al capitale sociale possono partecipare Regioni, enti locali e altri soggetti sia pubblici sia privati, ma lo Stato, e per la precisione il Ministero dell'economia e delle finanze, deve mantenere una quota pari almeno al 40% dello stesso capitale.

Per quanto riguarda invece i finanziamenti regionali allo spettacolo dal vivo, va precisato che, accanto alla normativa statale della quale si è appena fatto cenno, a partire dagli anni Novanta si è assistito ad una crescita esponenziale della legislazione regionale in materia. Segnatamente, è cresciuta l'attenzione delle Regioni ai profili della promozione, della comunicazione e del sostegno alle iniziative: soprattutto dopo il D. LGS. 112/1998, molte Regioni, sulla base della indubbia rilevanza sociale e culturale dello spettacolo, hanno riorganizzato la legislazione in materia, puntando su strumenti di sostegno economico a diverso livello, dai contributi veri e propri agli incentivi fiscali.

#### **4. I problemi del finanziamento e i limiti della normativa vigente.**

Opinione estremamente diffusa, nonché affermazione ricorrente in tema di finanziamento allo spettacolo dal vivo, è quella della insufficienza delle risorse finanziarie ad esso destinate rispetto alle effettive necessità degli operatori.

La consistenza del FUS ha conosciuto diversi periodi: inizialmente (periodo 1985-1990) essa è cresciuta con una certa regolarità, poi si è sostanzialmente arenata (1991-1997), per riprendere a crescere per qualche anno (1998-2001), salvo poi, negli ultimi anni, addirittura ridursi non solo come valore reale, ma anche come valore nominale (2001-2004).

In questa situazione, si suole da più parti osservare che il FUS risulta essere uno strumento adatto a garantire una certa continuità, ma non anche ad agevolare nel modo che sarebbe necessario l'accesso sul mercato di nuovi operatori.

Per altro verso, si lamenta con frequenza la mancanza di un adeguato sistema di controllo e lo scarso numero di ispezioni effettuate, che fanno sì che

il controllo vero e proprio finisce con l'essere effettuato tramite una barriera all'ingresso. Ciò genera il paradosso in virtù del quale possono accedere al finanziamento soltanto i soggetti che in precedenza, e per un periodo relativamente significativo, abbiano svolto l'attività mantenendo un buon livello qualitativo senza ottenere alcuna sovvenzione statale: per essere finanziati si deve cioè dimostrare da un lato di averne bisogno per proseguire l'attività, dall'altro che in passato, e per almeno tre anni (art. 4, comma 3, D.M. 25.2.2003) se ne è fatto a meno.

Non meno significative sono le barriere che sussistono in uscita: la notevole staticità del finanziamento fa sì che in caso di entrate modeste, per evitare la sua diminuzione, si faccia non di rado ricorso al mercato clandestino dei "borderò".

In tutto questo, non sono esenti da critiche i criteri adottati dal Ministero per la determinazione della base quantitativa dei contributi da assegnare ai singoli settori del teatro. Ciò sia dal punto di vista dei tempi di elaborazione, solitamente piuttosto lunghi e quindi non idonei a garantire alle compagnie una loro tempestiva conoscenza, anche ai fini di organizzare adeguatamente l'attività; sia dal punto di vista delle concrete scelte formulate in ordine alla loro modulazione. Sotto quest'ultimo punto di vista, una parziale ma significativa inversione di tendenza si è registrata proprio con il decreto 19.4.2005 del Ministro per i beni e le attività culturali, con il quale si sono determinate le percentuali di incidenza dei singoli costi valutabili per i contributi da assegnare, e nel quale si è apportata qualche piccola modifica tesa a restituire un maggiore peso al profilo qualitativo. Allo stesso modo, risulta senza dubbio indice di attenzione e responsabilità la intenzione espressa dalla Direzione generale del Dipartimento per lo spettacolo e lo sport di provvedere alla fissazione dei criteri per l'anno 2006 entro il mese di ottobre 2005.

##### **5. Le degenerazioni del sistema.**

Ciò su cui bisogna interrogarsi è non solo e non tanto se sia congruo l'ammontare dei finanziamenti pubblici al settore dello spettacolo dal vivo, quanto piuttosto e soprattutto il modo nel quale operano in concreto i meccanismi del finanziamento. Questo profilo del problema è tutt'altro che trascura-

bile, a maggior ragione poi di fronte ai mutamenti del quadro istituzionale che si sono avuti negli ultimi anni e che sono inevitabilmente destinati a produrre un nuovo equilibrio tra i diversi soggetti preposti al sostegno dello spettacolo e delle attività culturali.

La complessiva inefficienza del sistema dello spettacolo dal vivo in generale e del teatro in particolare ha portato a una serie di degenerazioni e allo sviluppo di mercati paralleli tesi a richiamare l'interesse di fasce di pubblico non raggiunte dal mercato delle attività teatrali. L'esempio di più immediata percepiibilità è naturalmente rappresentato dalla televisione e, in maniera più attenuata e comunque diversa, dal cinema, che, avendo accesso a un bacino di utenza decisamente più ampio e più remunerativo, finiscono con l'assorbire significative energie intellettuali nate e cresciute nell'ambito dello spettacolo dal vivo.

Per altro verso, non si può non rilevare che, nonostante la significativa consistenza economica del FUS e più in generale del finanziamento pubblico, la complessità e la concreta strutturazione delle regole che sovrintendono al finanziamento pubblico finiscono con l'impedire a una rilevante percentuale di operatori l'accesso allo stesso. Poco proficui si sono mostrati i tentativi operati tramite il ricorso a forme di gestione privatistiche, prime fra tutte le fondazioni musicali, che non hanno finora prodotto i risultati auspicati sul piano della efficienza economica e operativa.

Questo generale disagio induce sempre più spesso a cedere a tentazioni commerciali che inevitabilmente sacrificano il livello e la varietà culturale del prodotto per renderlo appetibile per il maggior numero possibile di utenti.

Tali inefficienze finiscono col produrre ulteriori conseguenze negative in via indiretta. Ad esempio, tra gli altri fattori che, di là dalle rigidità della disciplina del finanziamento, vengono in rilievo nel settore dello spettacolo dal vivo, non si può dimenticare l'atteggiamento dei produttori, che sovente si mostrano propensi a preferire la certezza di un contributo minimo piuttosto che l'alea di un contributo più flessibile. Le stesse strategie adottate dagli operatori in relazione al finanziamento pubblico appaiono tendenzialmente rivolte più ad evitare la possibile riduzione dei fondi ricevuti negli anni precedenti che a tentare nuove vie per ottenerne di maggiori. E, come si è osservato da più

parti, il fatto che i produttori risultino in serrata concorrenza tra loro per ottenere il finanziamento pubblico li porta a trascurare l'altro, potenzialmente più rilevante, mercato cui essi avrebbero accesso, quello con gli spettatori. Le strategie produttive e distributive, infatti, mostrano spesso una totale disattenzione nei confronti degli spettatori: in particolare, il pubblico viene trattato quale entità omogenea di persone e non, come invece sarebbe senza dubbio alcuno preferibile e più proficuo, differenziandolo per gusti, preferenze, inclinazioni e formazione culturale.

Questo atteggiamento, che ignora la crescente polimorfia culturale del pubblico che gravita intorno allo spettacolo dal vivo e al teatro, finisce così col puntare poco sulla qualità per aumentare il proprio impatto sul pubblico e per allargare il numero di possibili utenti del "prodotto" spettacolo dal vivo. Piuttosto, si prediligono schemi di produzione e distribuzione obsoleti, poco idonei a coinvolgere nell'esperienza culturale dello spettacolo dal vivo nuove fasce di spettatori.

Da un punto di vista commerciale, in definitiva, emerge una situazione largamente deficitaria e un approccio alla cura del mercato arretrato e non costruttivo.

#### **6. Il problema del riparto delle competenze in tema di finanziamento.**

Il sistema del finanziamento allo spettacolo dal vivo, dunque, mostra da più parti segni di sofferenza e instabilità. Su questa situazione si è negli ultimi anni venuta a innestare una problematica ulteriore, di grande delicatezza tecnica e politica, intorno alla quale, come si è premesso all'inizio del presente studio, il dibattito è in pieno fermento: la questione del riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali.

Attualmente, come si è visto, la responsabilità finale della distribuzione delle risorse costituenti il FUS spetta allo Stato, che vi provvede tramite il Ministero che, annualmente, determina i criteri di ripartizione, esamina le richieste di finanziamento ed eroga le sovvenzioni. In proposito, va detto che una delle peculiarità più criticate del modo di funzionamento del FUS è la pre-determinazione legislativa delle percentuali spettanti a ciascuna delle numerose attività che compongono il variegato mondo dello spettacolo dal vivo.

Senonché, il problema della ripartizione delle competenze nel finanziamento pubblico allo spettacolo dal vivo ha assunto una attualità scottante con la riforma del Titolo V della costituzione. Come è ben noto, infatti, l'art. 117 cost., come novellato dalla riforma del 2001, stabilisce la competenza esclusiva dello Stato per una serie di materie, tra le quali la tutela dei beni culturali (comma 2, lett. s); una competenza concorrente tra Stato e Regioni per altre materie, tra le quali in questa sede viene in particolare rilievo la attività di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» (comma 3); una competenza esclusiva delle Regioni per le altre materie (comma 4). E' altresì noto che, sul punto, si sono a lungo fronteggiate due differenti correnti interpretative: la prima che ricomprende l'attività teatrale nella promozione e organizzazione delle attività culturali e, quindi, tra le materie soggette alla competenza concorrente tra Stato e Regioni; un'altra che, invece, riconduce l'attività teatrale al comma 4 dell'art. 117 cost. e, quindi, alla competenza esclusiva delle Regioni.

E' agevole comprendere che il problema del riparto delle competenze assume un rilievo centrale e ai fini della presente indagine. Infatti, poiché quest'ultima riguarda l'intervento dello Stato a favore delle attività teatrali, l'intera problematica dei criteri risulta subordinata alla determinazione di quale sia l'ambito entro il quale può e deve muoversi lo Stato stesso. A titolo esemplificativo, ove mai si giungesse alla conclusione che la competenza a disciplinare la materia è di competenza esclusiva delle Regioni, la problematica dell'intervento statale risulterebbe sostanzialmente svuotata di contenuti o, a voler tutto concedere, dovrebbe concentrarsi su profili assolutamente astratti della questione senza lasciare spazio alla individuazione dei criteri di finanziamento. In caso di opzione per la competenza concorrente Stato-Regioni, invece, la questione dei criteri da adottare nell'intervento statale non potrebbe che dipendere dalla concreta ripartizione delle competenze.

Chiaramente a favore della competenza concorrente Stato-Regioni si è mostrato il legislatore statale, il quale, anche dopo la riforma costituzionale, ha continuato a stabilire le quote di ripartizione annuale del FUS, precisando, con il già citato D.L. 24/2003, che ciò sarebbe avvenuto «con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare» e chia-

rendo che a tale *iter* doveva in ogni caso riconoscersi carattere assolutamente temporaneo, in attesa della fissazione con legge dei criteri e degli ambiti di competenza *in subiecta materia*, dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali (cfr. l'art. 1, comma 1, D.L. 24/2003, e l'art. 1, D.M. 27.2.2003).

Nello stesso senso si è espresso anche il Consiglio di Stato nel parere n. 3608 del 20 dicembre 2002, che ha concluso in senso contrario al riconoscimento di una potestà regolamentare dello Stato.

Sul problema del riparto delle competenze assume rilevanza anche lo schema di disegno di legge costituzionale recante "Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione", approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003, che ha proposto nuovi criteri di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, superando le competenze concorrenti e sancendo invece competenze soltanto esclusive. Per quel che maggiormente rileva in questa sede, il d.d.l. prevedeva di assegnare alla competenza esclusiva dello Stato le norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo; per converso, erano attribuite alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, sia pure «nel rispetto dell'interesse nazionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari», la «promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive, di rilevanza regionale e locale».

E' noto che il d.d.l. non è stato approvato: sugli spunti che in esso possono rinvenirsi a proposito della riorganizzazione delle competenze in materia di finanziamento allo spettacolo dal vivo, ci si soffermerà nelle pagine successive.

## **7. L'intervento della Corte costituzionale.**

Sul problema del riparto di competenze tra Stato e Regioni ha avuto occasione di intervenire la Corte costituzionale che, con le sentenze 255 e 256 del 21 luglio 2004 (originate da una questione di legittimità costituzionale e da un conflitto di attribuzioni sollevati dalla Regione Toscana), ha chiarito che lo spettacolo rientra tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni di cui all'art. 117, comma 3, cost. E' del tutto evidente che l'intervento della Corte costituzionale ha posto fine a una disputa di natura non soltanto tecni-

co-giuridica, ma anche politica, laddove si assisteva a una contrapposizione tra i sostenitori di un ruolo preminente dello Stato e quelli di una federalizzazione della materia. D'altro canto, non si può escludere che sulla posizione della Corte abbia pesato la considerazione degli effetti che avrebbe potuto comportare la ricomprensione della materia dello spettacolo tra le competenze esclusive delle Regioni.

Nella prospettiva di individuare le possibili linee di una riforma del sistema del finanziamento, è del tutto evidente che risulta indispensabile un attento esame della posizione assunta dalla Consulta nelle decisioni testé richiamate giacché, nell'intervenire sulla normativa vigente, non si potrà non tenere conto delle indicazioni da essa fornite.

Ebbene, la prima delle sentenze citate è stata originata da un ricorso della Regione Toscana, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale del già citato art. 1 del D.L. 18 febbraio 2003, n. 24, nella parte in cui disciplina i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo previsto dalla legge 30 aprile 1985, n. 163, affidandone la determinazione a "decreti del Ministero per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare". In particolare, la Regione Toscana ha sostenuto che la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, 118 e 119 cost. in quanto la materia dello "spettacolo" sarebbe affidata alla potestà legislativa residuale della Regione in virtù dell'art. 117, 4° comma, cost. D'altro canto, a parere della Regione Toscana, quand'anche si volesse includere il finanziamento dello spettacolo nella «promozione e organizzazione di attività culturali», e dunque considerarlo un settore a competenza concorrente Stato-Regioni, la disciplina legislativa statale non potrebbe che limitarsi a dettare i principi fondamentali della materia, senza poter esercitare alcun potere sostanzialmente regolamentare, mentre alle Regioni dovrebbe spettare la disciplina delle funzioni amministrative e della concreta erogazione delle risorse finanziarie.

La Corte ha innanzi tutto reputato di dover ricomprendere le azioni di sostegno dello spettacolo nella materia concernente la valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali. Peraltro, la Corte ha sottolineato che il fatto che la materia in questione sia sottoposta alla

competenza normativa concorrente di Stato e Regioni «non significa l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia». Ciò *in primis* per il principio della continuità dell'ordinamento; in secondo luogo per la specificità della normativa vigente, a cominciare dalla L. 163/1985.

La Consulta ha del resto chiarito che, nella materia in questione, si rendono necessari interventi del legislatore che conformino la disciplina vigente al mutato disegno costituzionale di ripartizione delle competenze e rendano le modalità di erogazione dei finanziamenti conformi alle prescrizioni contenute nell'art. 118 cost. e, dunque, ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che governano la allocazione delle funzioni amministrative. Pertanto, «almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative (ad esempio, si vedano le funzioni finora riservate allo Stato proprio dall'art. 156 del D. LGS. n. 112), dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni».

In questa prospettiva, la legittimità costituzionale dell'art. 1, D.L. 24/2003, viene spiegata con il rilievo che il legislatore sta provvedendo a una graduale rivisitazione della materia e che si è creata una eccezionale necessità di integrare la L. 163/1985, che giustifica, almeno temporaneamente, la disposizione impugnata, restando peraltro fermo che «questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro».

La sentenza n. 256/2004, invece, si riferisce a due ricorsi per conflitto di attribuzioni sollevati dalla stessa Regione Toscana, che contestava la potestà dello Stato di dare attuazione, con regolamenti successivi all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, alla L. 163/1985. Più precisamente, la Regione Toscana contestava che, nel nuovo assetto di competenze risultante dalla riforma costituzionale (L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sia ancora legittima l'esistenza di un fondo unico, cioè nazionale, destinato alla promozione di un settore come quello dello spettacolo, che rientra nella competenza residuale o per lo meno concorrente delle Regioni: tale modo di distri-

buzione delle risorse, infatti, risulterebbe in insanabile contrasto con l'art. 119 cost., che consente allo Stato soltanto la istituzione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione.

Anche in questo caso, la decisione della Corte ha fatto salva la normativa vigente, sottolineando però che tale soluzione si fonda sul rilievo che la riorganizzazione delle competenze tra Stato e Regioni non può comportare, nella sua fase di transizione, la compromissione di attività di rilevanza costituzionale quali quella di incentivazione delle attività culturali privando la società civile e i soggetti che ne sono espressione del sostegno proveniente dai finanziamenti pubblici, essenziali per la sua sopravvivenza. Pertanto, poiché l'accoglimento del ricorso avrebbe comportato il sacrificio di valori costituzionalmente protetti; e poiché il D.L. 18 febbraio 2003, n. 24, ha comunque indicato la necessità di una nuova disciplina legislativa che definisca i principi fondamentali di cui all'art. 117 cost. e che fissi i limiti delle competenze statali, conferendo così al mantenimento del FUS un carattere transitorio; sulla scorta di tali argomentazioni, la Corte, anche in considerazione del fatto che i regolamenti impugnati avevano intanto esaurito la loro funzione, ha reputato di poter concludere con una statuizione di cessazione della materia del contendere.

Nel complesso, la Corte ha ridimensionato la portata di quello che da più parti (anche in considerazione del fatto che per decenni la ripartizione del FUS era stata in concreto operata tramite circolari e regolamenti) era stato indicato come la più significativa conseguenza della riforma del Titolo V della costituzione in riferimento al settore dello spettacolo, e cioè la sottrazione allo Stato della potestà regolamentare in tema di finanziamento.

E' del tutto evidente che le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nelle due decisioni appena esaminate sono destinate a costituire un importante (e imprescindibile) punto di riferimento per il legislatore nel momento in cui si procederà alla revisione della disciplina del finanziamento pubblico, momento che, tra l'altro e come traspare chiaramente dalla posizione della Consulta, non sembra potersi procrastinare ancora a lungo. In proposito, è appena il caso di osservare che, successivamente alla pubblicazione delle due sentenze, è stata ulteriormente riconfermata la precedente normativa ma, per

evitare una sin troppo facile aggressione al provvedimento di proroga del D.M. 25.2.2003, tale riconferma è stata effettuata a mezzo del già richiamato D.L. 12.2004, n. 314, poi convertito in L. 1°3.2005, n. 26.

#### **8. Le indicazioni della Corte costituzionale.**

Come già si è sottolineato, la prima chiara presa di posizione operata dalla Corte costituzionale è quella della riconduzione della attività di finanziamento allo spettacolo nella materia concernente la valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali, materia in riferimento alla quale sussiste una competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, 3° comma, cost.).

Alla luce di ciò, nel fare salva la normativa vigente, la Corte ha chiarito senza mezzi termini la necessità di provvedere quanto prima a riformare la legislazione vigente per allinearla ai principi sanciti dai nuovi artt. 117 ss. cost., ripartendo le competenze tra lo Stato e le Regioni. E' peraltro evidente che tale ripartizione di competenze può, in astratto, essere realizzata attraverso differenti percorsi e che proprio nella scelta del percorso si giocherà la partita (politica, prima ancora che tecnica e giuridica) più delicata.

In proposito, risulta estremamente rilevante sottolineare che la Corte costituzionale ha posto in rilievo la necessità di mantenere, almeno in alcuni settori, «una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative», precisando che ciò potrà avvenire sia tramite l'elaborazione di procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale per poi delegare parte dei poteri deliberativi alle Regioni, sia riservando tali poteri allo Stato, che dovrà comunque esercitarli «attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni». La Corte, in definitiva, rimette al legislatore nazionale le valutazioni intorno alla determinazione dell'*iter* procedimentale da preferire, escludendo la possibilità di trasferire tale competenza riformatrice alle Regioni e, nello stesso tempo, sottolinea come possa risultare compatibile con il rinnovato assetto costituzionale sia una gestione delegata dei fondi per il finanziamento dello spettacolo (nella quale lo Stato deleghi le Regioni alla concreta ripartizione secondo criteri propri) sia una gestione accentrata, purché adeguatamente concordata tra Stato e Regioni.

## **9. Prospettive di riforma.**

Alla luce di tutto quanto si è osservato, è ben evidente che il problema della riforma della disciplina relativa al finanziamento pubblico dello spettacolo è di scottante attualità. Di là dai numerosi segnali di sofferenza del sistema, infatti, si pone il problema della incompatibilità dell'attuale normativa con il nuovo Titolo V della costituzione, incompatibilità segnalata dai Giudici costituzionali e reputata accettabile soltanto in via provvisoria e per assicurare la continuità dell'ordinamento, ma che evidentemente rischierebbe, ove la questione restasse irrisolta e fosse riportata davanti alla Consulta a distanza di qualche anno, di esplodere creando un imbarazzante vuoto normativo e lasciando nel marasma l'intero settore.

Certo è che, anche alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, nella redazione di un nuovo testo normativo che regoli il finanziamento allo spettacolo dal vivo non si potrà prescindere dal confronto costruttivo con le Regioni. Non è un caso se la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e, in particolare, il Coordinamento interregionale in materia di spettacolo, hanno già mostrato grande interesse e partecipazione al problema della riforma della disciplina del finanziamento allo spettacolo, ponendosi come interlocutore del Governo e giungendo anche a formulare una proposta compiuta di riforma.

Proprio nella prospettiva di una fattiva collaborazione tra le istituzioni si è giunti, il 29 aprile 2004, alla creazione di un Comitato tecnico paritetico composto da cinque membri designati dal Ministro per i beni e le attività culturali e cinque rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, con il preciso incarico di elaborare una proposta di riforma del FUS.

Naturalmente, dopo quanto si è osservato, è chiaro che la questione centrale cui la riforma dovrà dare una risposta è quella della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Stante la posizione assunta dalla Corte costituzionale, si può ritenere che il legislatore ordinario mantenga margini di scelta piuttosto larghi, sí che, sempre all'interno di questi margini, il problema va affrontato in chiave innanzi tutto politica e di opportunità pratica. Naturalmente non rientra tra gli scopi della presente indagine, che ha finalità essenzialmen-

te tecniche, esprimere preferenze in chiave politica in ordine alla opportunità di privilegiare un sistema di finanziamento accentrato, nel quale la ripartizione delle risorse sia effettuata dallo Stato sentite le Regioni, piuttosto che uno decentrato, nel quale lo Stato si limiti a distribuire le risorse tra le Regioni lasciando poi a queste ultime la determinazione dei criteri da adottare ai fini della distribuzione tra gli addetti ai lavori.

Peraltro, stante la dipendenza del problema della determinazione dei criteri da utilizzare per il finanziamento dalle soluzioni che saranno adottate in ordine alla suddivisione delle competenze, è più che utile guardare da vicino i principali progetti di riforma della materia in esame, al fine di individuare le più probabili linee-guida del sistema post-riforma.

a) La proposta di legge della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome.

In proposito, particolarmente interessante è l'esame della "Proposta di legge recante i principi fondamentali per lo spettacolo ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della costituzione", formulata l'11 novembre 2004 dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome. La proposta, strutturata in 14 articoli, rappresenta una chiara ipotesi di quella che potrebbe essere la normativa dello spettacolo qualora, in ambito politico, prevalesse l'idea di delegare il più possibile la concreta ripartizione del FUS alle Regioni.

La proposta di legge muove infatti dalla necessità di allineare la legislazione ordinaria al nuovo Titolo V della costituzione: la relazione alla proposta preliminarmente chiarisce che «Il nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni e enti locali trova adeguato riscontro nella presente proposta di legge che si propone di semplificare, armonizzare e razionalizzare il panorama legislativo dello spettacolo dettando i principi fondamentali che devono orientare l'azione legislativa delle regioni, definendo altresì il nuovo assetto delle funzioni tra Stato, Regioni e enti locali e la conseguente redistribuzione delle risorse finanziarie».

Nella parte generale sono enunciati i principi generali e le finalità della legge: lo spettacolo, in quanto «componente essenziale della cultura e dell'identità del paese e un fattore di crescita sociale, civile ed economica della collettività», è qualificato «attività di interesse pubblico» (art. 1, comma 2).

L'attività di sviluppo dello spettacolo è svolta dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, dalle Città metropolitane nonché da soggetti privati nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 1, comma 4).

La proposta individua poi le quattro differenti funzioni che sono oggetto di disciplina: produzione, promozione, distribuzione e valorizzazione (art. 2, comma 2).

Centrali sono gli artt. da 3 a 7, che definiscono in concreto la ripartizione delle competenze tra Stato, Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Unificata, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Allo Stato (art. 3) si propone di lasciare soltanto le competenze più generali (l'esercizio delle funzioni riconducibili alla cooperazione internazionale e, in accordo con le Regioni interessate, l'attività promozionale all'estero dello spettacolo; lo svolgimento, in collaborazione con gli osservatori regionali, dell'attività di osservatorio e monitoraggio; il sostegno dello spettacolo viaggiante e dei circhi, con particolare riferimento alla dotazione tecnica e tecnologica dei produttori ed alla disciplina relativa alla utilizzazione degli animali; il sostegno della produzione e della diffusione, in Italia e all'estero, di opere cinematografiche; la costituzione di un archivio nazionale dello spettacolo, quale rete degli archivi regionali).

Al contrario, alle Regioni (art. 7) si propone di attribuire competenze estremamente ampie, che finiscono con il comprendere tutte le attività di concreto sostegno allo spettacolo.

La questione principale, relativa alla competenza a decidere sulla distribuzione del FUS, viene risolta dagli artt. 4 e 8, a norma dei quali «il Governo, su proposta del Ministero dei beni e le attività culturali, trasferisce alle Regioni le risorse del Fondo Unico dello Spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163», secondo i parametri stabiliti dalla Conferenza Stato-Regioni (art. 4, lett. a), la quale, del resto, «nella definizione dei suddetti parametri ... si deve attenere a criteri oggettivi, dando preferenza agli indicatori relativi alle attività e a parametri socio-demografici territoriali». E' evidente la volontà di assegnare un ruolo centrale alle Regioni nella distribuzione del FUS. Ancora, la Relazione afferma: «Nell'ottica del nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e fino a quando non sarà data attuazione all'articolo 119 della Costituzione è previsto che le risorse finanziarie del FUS siano trasferite alle Re-

gioni si da finanziare l'esercizio delle funzioni connesse alle potestà di cui sono titolari nel rispetto dei principi fondamentali definiti dalla presente proposta di legge».

b) Il d.d.l. C-587 e abb.

In parte differente è invece l'impostazione di un altro progetto di legge, attualmente al vaglio della Camera, che rappresenta probabilmente il testo più avanzato sulla riforma del sistema del finanziamento allo spettacolo e sul quale si sta concentrando il dibattito politico. Si tratta del d.d.l. C-587: anch'esso prende le mosse dalla enunciazione dei principi fondamentali che devono informare la disciplina dello spettacolo dal vivo, individuando sin dall'inizio il proprio punto di riferimento normativo nell'art. 117, 3° comma, cost. Il d.d.l. punta l'attenzione sul sostegno e la promozione dello spettacolo dal vivo quale elemento fondamentale dell'articolata identità nazionale e del patrimonio artistico e culturale italiano; sulla promozione dell'innovazione artistica imprenditoriale e della collaborazione tra i soggetti pubblici e privati, a livello internazionale, nazionale, regionale e locale; sulla garanzia del pluralismo e delle libertà creative ed espressive; sul sostegno dei soggetti e dei progetti che operano nella formazione dei nuovi talenti; sulla garanzia di uno sviluppo armonico ed equilibrato sul territorio nazionale dello spettacolo dal vivo; sulla promozione dell'insegnamento delle discipline concernenti i diversi aspetti dello spettacolo dal vivo; sulla garanzia di adeguate risorse pubbliche e sulla promozione dell'apporto di risorse private in favore dei diversi settori dello spettacolo dal vivo (art. 1, comma 3).

Anche il d.d.l. C-587 dedica numerosi articoli alla descrizione dei compiti dei vari soggetti coinvolti nella attività di finanziamento e supporto al settore dello spettacolo. In particolare, si propone di assegnare un ruolo di grande importanza alla Conferenza unificata Stato – città e autonomie locali di cui all'art. 8, D. LGS. 28 agosto 1997, n. 281. Ad essa è infatti affidato il compito di «promuovere e sancire accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze» nella realizzazione di praticamente tutti i principali aspetti della disciplina dello spettacolo.

Anche qui risulta piuttosto sminuito il ruolo dello Stato centrale, che deve agire in base ai principi di sussidiarietà e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, 1° comma, cost., e, secondo il d.d.l., dovrebbe operare essenzialmente in ambiti ben definiti e nei quali vengono in rilievo interessi chiaramente non riconducibili alle competenze dei governi regionali (promuovere e sostenere la diffusione dello spettacolo dal vivo a livello europeo, attivando rapporti di collaborazione e di interscambio tra i Paesi europei al fine di raggiungere un'effettiva integrazione culturale; promuovere l'insegnamento della musica, nell'aspetto storico, di educazione all'ascolto e della pratica strumentale e corale, della storia del teatro e delle tecniche di recitazione, della storia della danza e della pratica coreutica e della tradizione circense; promuovere e sostenere festival e rassegne nazionali e internazionali, allo scopo di incentivare le occasioni di confronto e di rappresentazione dello spettacolo dal vivo; sottoscrivere protocolli d'intesa con le emittenti radiotelevisive nazionali per destinare adeguati spazi di programmazione alle produzioni italiane ed europee di spettacolo dal vivo e per riservare spazi d'informazione specializzata al pubblico sulle programmazioni di spettacolo dal vivo; attuare le attività di monitoraggio e osservatorio sull'impiego delle risorse finanziarie statali a sostegno dello spettacolo dal vivo; assicurare la conservazione del patrimonio storico ed artistico e promuovere la diffusione del repertorio classico del teatro greco e romano; promuovere accordi per la coproduzione di spettacoli dal vivo con i Paesi esteri; costituire l'archivio nazionale per lo spettacolo dal vivo) o, comunque, sono richiesti interventi in materie di competenza statale (promuovere il sostegno agli autori, agli artisti interpreti e a tutti gli operatori dello spettacolo dal vivo, comprese le figure professionali legate allo sviluppo delle nuove tecnologie, attraverso interventi in campo fiscale e previdenziale e nelle altre materie di propria competenza, nonché tutelandone la libertà artistica ed espressiva e la proprietà intellettuale; favorire lo sviluppo dello spettacolo dal vivo anche attraverso agevolazioni fiscali, fatto salvo quanto stabilito in sede di attuazione dell'art. 119 cost.).

Ne consegue che le competenze più rilevanti sul piano operativo sono attribuite alle Regioni (art. 4) chiamate a dare attuazione ai principi fondamentali della legislazione statale, anche attraverso l'adeguamento degli strumenti

legislativi e regolamentari; a curare la programmazione regionale degli interventi in materia di spettacolo, la promozione di nuovi talenti e dell'imprenditoria giovanile e femminile, anche con la graduale e qualificata estensione alle diverse forme dello spettacolo dal vivo degli strumenti a tale fine previsti dalla legislazione vigente, e la tutela della tradizione collegata ai linguaggi e alle lingue locali.

Alle Province, ai Comuni e alle Città metropolitane restano affidati compiti di natura più che altro amministrativa, ma è loro riconosciuta anche una partecipazione alla definizione della programmazione regionale e alla gestione di soggetti stabili dello spettacolo dal vivo (art. 5).

Punto cruciale del d.d.l., intorno al quale non a caso è concentrato il dibattito parlamentare, è peraltro quello della gestione del FUS. L'art. 6 d.d.l. C-587 stabilisce che « A decorrere dal 1° gennaio 2006 e fino alla piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, [...] la Conferenza unificata, con accordi ai sensi dell'articolo 2, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, sentite le associazioni maggiormente rappresentative delle categorie e dei lavoratori del settore, definisce i criteri e le modalità: a) per la distribuzione territoriale delle risorse del Fondo unico per lo spettacolo, anche tenendo conto dell'articolazione regionale; b) per la ripartizione delle medesime risorse tra i diversi settori dello spettacolo dal vivo; c) per l'assegnazione delle risorse ai soggetti beneficiari, nel rispetto di quanto stabilito dal presente articolo e dall'articolo 7».

Se la Conferenza unificata ha il compito di stabilire i criteri per la distribuzione e l'assegnazione delle risorse sul territorio e tra i diversi settori dello spettacolo dal vivo, la concreta assegnazione ai beneficiari è – sempre secondo quanto previsto dal d.d.l. in esame - operata dal “Comitato tecnico per lo spettacolo”, istituito dall'art. 7, composto da 28 esperti designati dal Ministro per i beni e le attività culturali, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dalle associazioni rappresentative delle categorie e dalle organizzazioni sindacali. Il Comitato ha il compito di valutare le richieste di finanziamento e deliberare le proposte di assegnazione delle risorse, trasmettendole alla Conferenza unificata e al Ministro per i beni e le at-

tività culturali (art. 6, comma 3). La Conferenza unificata, a sua volta, ha trenta giorni per formulare le proprie osservazioni sulle concrete assegnazioni e sul rispetto dei criteri da essa stessa determinati, trascorsi i quali il Ministro per i beni e le attività culturali recepisce le proposte e provvede alla concreta assegnazione delle risorse.

La disciplina proposta è, come si coglie già dalla sommaria descrizione che se ne è fatta, piuttosto complessa: le decisioni fondamentali in ordine alla distribuzione del FUS sono sostanzialmente ripartite tra la Conferenza unificata e l'istituendo Comitato tecnico per lo spettacolo (per il funzionamento interno del quale si rinvia all'art. 7 del d.d.l.), nel quale il Ministro per i beni e le attività produttive può nominare dieci membri su ventotto.

Nel prosieguo, il d.d.l. sancisce i principi regolatori dei singoli settori dello spettacolo: attività musicali (art. 8), attività teatrali (art. 9), attività di danza (art. 10), circhi, spettacoli viaggianti e artisti di strada (art. 11), per poi dettare una serie di norme per la valorizzazione e lo sviluppo dello spettacolo dal vivo (artt. 12 ss.).

Nell'esaminare i tratti salienti del d.d.l. C-587, non si può non rilevare che si tratta di un testo in piena fase di elaborazione. In proposito, basti dire che, pur risalendo il d.d.l. in parola al 2001, proprio la disciplina transitoria sul FUS dettata agli artt. 6 e 7 del d.d.l. è stata da poco modificata: il testo sopra illustrato è del 12.4.2005, ma solo due mesi prima il d.d.l. attribuiva ancora allo Stato, tra l'altro, il compito di «assegnare le risorse del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163, destinate ai diversi settori dello spettacolo dal vivo, attraverso criteri e modalità stabiliti con decreti ministeriali non aventi natura regolamentare» (art. 3, comma 2, lett. e, del testo del d.d.l. come riformulato il 17.2.2005) e non prevedeva l'istituzione del Comitato tecnico per lo spettacolo.

Né d'altro canto può reputarsi raggiunto un qualche accordo sul punto, perché, al contrario, la questione della sorte del FUS è il principale obiettivo degli emendamenti del governo attualmente al vaglio della Commissione parlamentare.

#### c) Gli emendamenti proposti dal Governo.

Il primo e, almeno a fini della presente indagine, più importante degli emendamenti proposti dal Governo chiede il ripristino, nell'art. 3, tra le competenze dello stesso Governo, del potere di «assegnare le risorse del Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985 n. 163, destinate ai diversi settori dello spettacolo dal vivo, attraverso criteri e modalità stabiliti con decreti ministeriali non aventi natura regolamentare, sentita la Conferenza unificata». Di conseguenza, il Governo chiede la riformulazione degli artt. 6 e 7 in maniera tale da mantenere il potere di definire criteri e modalità di erogazione dei contributi in favore delle attività di spettacolo in capo al Ministro per i beni e le attività culturali (art. 6, comma 2). Da notare, peraltro, è che anche negli emendamenti del Governo resta invariata la formulazione del 1° comma dell'art. 6, che chiarisce la provvisorietà della successiva disciplina, da applicarsi fino al momento nel quale non troverà piena attuazione l'art. 119 cost.

E' dunque chiara la posizione dell'esecutivo, che reputa preferibile mantenere un accentramento della gestione dei finanziamenti allo spettacolo dal vivo.

#### **10. La riforma del sistema e i criteri da adottare nel finanziamento alle attività teatrali.**

L'esame dei progetti di legge consente di cogliere, per lo meno nelle loro grandi linee, le possibili forme di evoluzione e riorganizzazione del sistema del finanziamento allo spettacolo dal vivo e alle attività teatrali. A questo punto, il problema dei criteri da adottare ai fini del concreto intervento non può non dipendere dalle opzioni che saranno privilegiate a livello legislativo.

Una volta esclusa, sulla base delle chiare (e, a questo punto, vincolanti) indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, la possibilità di individuare una competenza normativa esclusiva delle Regioni in tema di sostegno alle attività teatrali, la soluzione operativa, suscettibile di essere concretamente graduata in molti modi, dovrà comunque necessariamente collocarsi tra questi due estremi:

- a) la suddivisione del FUS tra le Regioni, che poi provvedono a ripartirlo secondo criteri propri;

b) la gestione centralizzata del FUS, da operare comunque in concerto con le Regioni e con gli enti locali, secondo i criteri determinati dagli artt. 117 ss. cost.

E' peraltro evidente che, qualora si optasse per un accantonamento della strutturazione in chiave unitaria nazionale delle risorse destinate al finanziamento pubblico dello spettacolo e per la loro preventiva ripartizione tra le Regioni (soluzione *sub a*), il problema della determinazione dei criteri cesserebbe di essere di competenza dello Stato. Al massimo, sorgerebbe il problema di stabilire i criteri in base ai quali operare tale ripartizione e, probabilmente, la questione dovrebbe essere risolta tramite una disciplina disegnata sulla falsa riga di quanto già accade per altri settori (l'esempio più intuitivo è ovviamente quello della sanità): in questo senso si sono espresse da più parti le Regioni, che, come si è visto, hanno individuato nella Conferenza Stato-Regioni l'organismo al quale rimettere la determinazione dei criteri da utilizzare per stabilire la quota di risorse spettante ad ogni Regione (v. la proposta di legge elaborata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome). Sarebbe in ogni caso auspicabile che la legge dello Stato stabilisse dei rigidi limiti entro i quali rimettere poi agli organismi deputati la determinazione dei criteri da adottare di volta in volta.

Una simile soluzione, tuttavia, benché probabilmente riconducibile nell'alveo della legittimità costituzionale, non pare, per lo meno su un piano strettamente tecnico, quella da preferire, non foss'altro perché finirebbe con sacrificare quella «considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative» che la stessa Corte costituzionale ha segnalato come elemento imprescindibile della nuova disciplina.

Decisamente preferibili appaiono invece quelle soluzioni che privilegiano una gestione almeno in parte accentrata del sistema del finanziamento. Ciò anche in considerazione del fatto che, stanti le peculiarità delle attività teatrali, risulterebbe criticabile una divisione tra le Regioni delle risorse costituenti il FUS operata *a priori*, sulla base di criteri troppo rigidi e legati a «parametri socio-demografici territoriali» (come vorrebbe la proposta di legge della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome). Un simile *modus operandi* sacrificerebbe infatti le Regioni che vantano una più signifi-

cativa tradizione e una più ricca attività teatrale e non consentirebbe di finanziare i migliori progetti a livello nazionale, ma solo a livello regionale: con la ulteriore conseguenza che lo stesso progetto finirebbe con l'avere diverse probabilità di essere finanziato a seconda della Regione nella quale viene presentato, ciò che andrebbe senza dubbio a scapito della qualità complessiva delle opere finanziate.

Senonché, si è visto che, tra le ipotesi di gestione accentrata del FUS, si contendono il campo soluzioni che rimettono la determinazione dei criteri e l'attribuzione dei fondi a organismi la cui composizione è determinata in concerto tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali (v. gli artt. 6 e 7 della attuale formulazione del d.d.l. C-587) e soluzioni che invece attribuiscono la determinazione dei criteri e delle modalità di ripartizione del FUS alla potestà dell'esecutivo, assegnando agli organismi intermedi Stato-Regioni un ruolo più che altro consultivo (v. gli emendamenti proposti dal Governo agli artt. 6 e 7 del d.d.l. C-587).

Di là dalla scelta che in ultima istanza si riterrà opportuna, in questa sede pare più che altro rilevante osservare che, in riferimento a questi due casi, è possibile svolgere delle considerazioni unitarie a proposito dei criteri da adottare, indipendentemente dal fatto che la loro determinazione debba essere rimessa ad organismi Statali o a organismi intermedi. In entrambe le ipotesi, infatti, i criteri (diversamente da quanto accadrebbe delegandone la formulazione alle singole Regioni) dovrebbero tenere conto delle problematiche dello spettacolo da vivo su scala nazionale e non locale.

E' pertanto possibile svolgere alcune riflessioni riferibili ad entrambe le opzioni testé delineate, riflessioni che, evidentemente, si ricollegano alle deficienze che caratterizzano l'attuale sistema del finanziamento delle attività teatrali intorno alle quali ci si è già soffermati nella parte iniziale del presente studio. Anche per questo, le riflessioni che si stanno per svolgere possono mantenere una loro validità anche in relazione all'attuale sistema, senza con questo voler dimenticare i limiti che quest'ultimo presenta sotto altri profili e dei quali si è ampiamente detto.

#### **11. I possibili correttivi ai criteri di finanziamento alle attività teatrali.**

L'analisi svolta fino a questo momento consente di affermare che un primo intervento sui meccanismi del finanziamento alle attività teatrali deve necessariamente riguardare il loro profilo strutturale. In particolare, sembra di poter individuare alcuni aspetti sui quali potrebbe risultare particolarmente utile intervenire.

a) La revisione dei rapporti con gli Enti locali.

Primo passo non può che essere l'intervento sui rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, che già da tempo chiedono di essere coinvolti nel procedimento, e che del resto sono i più vicini agli operatori.

Da questo punto di vista, sarebbe utile, ancor più in vista di una riorganizzazione delle competenze, pensare a uno smistamento dei diversi obiettivi, anche culturali, tra i vari livelli di governo interessati nel finanziamento. Ad esempio, il governo centrale potrebbe sviluppare le attività di sperimentazione, mentre quelli locali potrebbero occuparsi della diffusione sul territorio ed eventualmente anche della formazione.

Da non sottovalutare, in una realtà nella quale, nonostante la centralità del FUS, è dato rinvenire svariate possibilità di finanziamento pubblico alle attività di spettacolo, è poi la necessità di curare il coordinamento tra le varie istituzioni preposte a tale attività, in maniera tale da evitare storture e duplicazioni, che possono finire col risolversi in uno sperpero di risorse. Tale problema, già presente nel sistema vigente, corre il rischio di assumere proporzioni anche più gravi in una realtà nella quale vi sia un aumento, anche sul piano numerico, dei soggetti coinvolti nel finanziamento, come potrebbe accadere laddove si decidesse di privilegiare una distribuzione delle risorse alle Regioni e di affidare ad esse la concreta ripartizione.

b) Celerità e trasparenza del sistema.

Sempre sul piano strutturale, si dovrebbe garantire una maggiore snellezza dei procedimenti di finanziamento, perseguendo la loro rapidità di erogazione, continuità e congruenza.

Sarebbe inoltre particolarmente utile per le imprese poter contare su una definizione dei criteri operata con il dovuto anticipo, in maniera tale da poter programmare la propria attività in maniera adeguata e da poter recepire in maniera più efficace le direttive loro indirizzate dagli organi preposti. In tal

modo, i criteri potrebbero essere utilizzati non quale semplice elemento di valutazione economica *a posteriori* (ossia quale strumento per valutare programmi e progetti già predisposti), ma quale proficuo strumento di indirizzo politico-culturale.

Come già si è avvertito, a tale proposito sono arrivati proprio nel 2005 alcune incoraggianti indicazioni dal Ministero per i beni e le attività culturali, giacché si è manifestata l'intenzione di rendere noti i criteri per il 2006 entro il mese di ottobre. Ciò, se rapportato a quanto accaduto negli ultimi anni (i criteri per il 2005 sono stati stabiliti ad aprile 2005, quelli per il 2004 addirittura a settembre 2004), rappresenta senza dubbio un passo in avanti, ma in prospettiva si dovrebbe puntare a fare ancora meglio, in maniera tale da incidere sulla programmazione delle compagnie teatrali.

Questo profilo, d'altro canto, dovrebbe essere curato con particolare attenzione giacché rischia di essere il più esposto alle conseguenze di una ristrutturazione su più livelli del sistema del finanziamento, ristrutturazione nella quale si corre il rischio di una eccessiva burocratizzazione dei percorsi di formazione delle determinazioni da parte degli organi competenti.

#### c) Centralità della valutazione quantitativa.

Nel passare ai criteri veri e propri, è fuori dubbio che si debba operare in maniera tale da preservare una centralità della valutazione qualitativa, troppo spesso lasciata in secondo piano a vantaggio dei criteri di tipo quantitativo.

In questa prospettiva, sarebbe probabilmente da rivedere innanzi tutto la scelta operata dall'art. 4, comma 3, del D.M. 27.2.2003, che esclude categoricamente l'accesso al finanziamento per i soggetti che non abbiano svolto l'attività da almeno tre anni o che non abbiano un direttore artistico che abbia già ottenuto finanziamenti per due anni. Premesso che tale soglia è pensata per garantire che i soggetti che beneficiano del contributo abbiano la dovuta esperienza, è anche vero che tale sistema esclude dal finanziamento progetti che, pur assolutamente meritevoli sul piano qualitativo, sono privi dei requisiti formali richiesti.

In una prospettiva di programmazione di lungo periodo, inoltre, sarebbe particolarmente importante incentivare i programmi pluriennali.

#### d) Incentivazione della varietà dell'offerta.

Altro profilo intorno al quale non si può non riflettere è quello della opportunità di rivedere i criteri di ripartizione delle risorse disponibili in maniera tale da incentivare la varietà dell'offerta, che costituisce un obiettivo da perseguire sul piano culturale e sociale prima ancora che essere un valore giuridico.

Sarebbe ad esempio possibile determinare delle percentuali minime da destinare al teatro di innovazione o ad altre iniziative culturalmente caratterizzate. Per altro verso, sarebbe utile inserire tra i criteri anche quelli della diffusione della rappresentazione tra il pubblico, del (possibile) coinvolgimento di nuove fasce di spettatori, dell'età del pubblico cui lo spettacolo è rivolto, della capacità del prodotto di avvicinare allo spettacolo le nuove generazioni. Allo stesso modo, sarebbero da tenere in conto la presumibile vita artistica del prodotto, la durata e la diffusione della sua rappresentazione, la sua idoneità a generare un indotto culturale e informativo (testi critici, repliche).

#### e) Controllo.

Un altro aspetto sul quale risulta essenziale intervenire e che può ben essere ricompreso tra i criteri da utilizzare ai fini del finanziamento è quello del controllo dell'impiego delle risorse distribuite dagli organismi deputati.

Come si è avuto modo di porre in rilievo, infatti, uno dei profili più deficitari dall'attuale sistema del finanziamento è la sostanziale mancanza di controlli in ordine all'effettivo impiego dei contributi ricevuti da parte degli operatori. Al contrario, è del tutto evidente che un aumento dei controlli non potrebbe che portare benefici al sistema. In proposito, è chiaro che, soprattutto in una prospettiva di parziale decentramento, sarebbe utile delegare questa attività agli enti locali. Il ricorso a un efficiente sistema di controlli consentirebbe di adottare proprio la capacità dei singoli operatori di mettere a frutto i contributi ricevuti in passato quale criterio da tenere presente nella distribuzione delle nuove risorse.

#### f) Incentivazione indiretta.

Ancora, di grande utilità possono rivelarsi gli strumenti di finanziamento indiretto, quali la fiscalizzazione degli oneri sociali (almeno entro i limiti fissati dalla normativa europea), la detassazione degli utili reinvestiti nella attività o nella formazione, l'introduzione di premi fiscali proporzionali alla quantità di

biglietti venduti (o ad altri parametri) nel corso di una stagione, la detassazione dei costi pubblicitari.

g) Sussidiarietà orizzontale e indirizzo delle strategie di impresa.

Benché vi siano numerosi profili sui quali, nella determinazione dei criteri di finanziamento, pare possibile intervenire al fine di migliorare l'attuale sistema del sostegno statale alle attività teatrali, pare di poter affermare che un vero e proprio salto di qualità nel settore si potrà ottenere soltanto con un mutamento delle strategie di marketing da parte delle imprese, operando cioè scelte che risultino più adeguate alle peculiarità del settore sul piano economico, organizzativo e gestionale.

E' chiaro che una simile maturazione andrebbe incentivata da parte del legislatore, attraverso interventi che indirizzino la struttura delle imprese e delle compagnie teatrali in una direzione piuttosto che nell'altra.

Non a caso nell'affrontare la questione di quali debbano essere i limiti e il ruolo da riconoscere all'intervento pubblico, si è talvolta preso a discorrere di sussidiarietà orizzontale. Le svariate iniziative assunte per cercare di sviluppare le potenzialità del sostegno privato alle attività di spettacolo non hanno fino a questo momento prodotto i risultati che si potevano auspicare. E, da questo punto di vista, pare di poter affermare che una svolta importante in questo senso possa provenire proprio da una parziale decentralizzazione della disciplina del finanziamento, delegando una parte della questione alle Regioni e agli enti territoriali, senza dubbio più vicini alle realtà operative sulle quali si dovrebbe tentare di intervenire.

## **12. Conclusioni.**

Lo spettacolo dal vivo e l'attività teatrale costituiscono un contenitore nel quale si ritrovano una moltitudine di elementi e soggetti diversi, ognuno dei quali con una propria logica e con delle proprie esigenze, dipendenti dalle loro peculiarità strutturali ma anche da quelle dei soggetti con i quali essi si pongono in relazione.

A seguito della riforma del Titolo V della costituzione, il problema del finanziamento allo spettacolo dal vivo si trova al centro di un dibattito tecnico-politico, relativo al riparto delle concrete competenze tra Stato, Regioni ed en-

ti locali, del quale risulta necessario attendere gli esiti per comprendere con maggiore chiarezza in che modo possa essere proficuo intervenire sui criteri del finanziamento. Ciò non di meno, alcuni primi risultati, alla luce delle esperienze maturate con la disciplina attualmente vigente ma anche delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nel 2004, sono sembrate possibili.

I risultati ai quali si è pervenuti in queste pagine sono pensati guardando da un lato alle problematiche emerse con la disciplina vigente, dall'altro a quelle che, anche in considerazione dello stato del dibattito parlamentare e degli addetti ai lavori, paiono le più probabili future evoluzioni del sistema. Ciò non di meno, è necessario ribadire che tali risultati non possono che proporsi come interlocutori, giacché dovranno necessariamente essere riconsiderati a seguito delle eventuale (ma sempre più urgente) riforma della disciplina legislativa del finanziamento allo spettacolo dal vivo e alle attività teatrali.

Bari, 26 luglio 2005

Nicola Cipriani

