



*Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

UFFICIO LEGISLATIVO

MIBACT-UDCM  
LEGISLATIVO  
0022580-27/07/2016  
CI. 06.04.00/39.1

Alla Direzione Generale Spettacolo  
ROMA

**Oggetto:** Applicazione del D.M. 1 luglio 2014, n. 71: procedure e contenziosi.

Con nota n. 9386 del 23 giugno 2016, la Direzione generale Spettacolo ha sottoposto al parere dell'Ufficio legislativo tre questioni in merito alle modalità di applicazione del decreto ministeriale 1 luglio 2014, recante *Nuovi criteri per l'erogazione e modalità per la liquidazione e l'anticipazione di contributi allo spettacolo dal vivo, a valere sul Fondo unico per lo spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163* (di seguito "Decreto"), in relazione al contenzioso in corso e alle procedure in essere per l'anno 2016: pagamento dei saldi dei contributi decretati nel 2015, liquidazione delle anticipazioni e procedura di assegnazione e determinazione dei contributi per l'esercizio finanziario 2016. Riservandosi ulteriori approfondimenti sugli altri quesiti, che appaiono meno urgenti, ci si concentrerà in questa sede sul solo secondo quesito.

Nel secondo quesito, ai fini dell'assegnazione dei contributi per il 2016, secondo anno di applicazione del Decreto, la Direzione chiede un parere su quale sia *"la procedura da adottare tenendo presente sia il principio della triennialità richiamato in più parti dell'articolo 3 Presentazione della domanda di progetto triennale e dei programmi annuali' sia il sistema di composizione dei sotto-insiemi"*, ovvero, se *"la procedura debba prevedere ogni anno un nuovo calcolo dei sotto-insiemi sulla base dei valori dimensionali ...o se, invece si debba far riferimento per l'intero triennio alla suddivisione in sotto-insiemi così come generata dai valori dimensionali esposti nelle domande del primo anno.."*

In particolare la Direzione vuole conoscere quale sia la *"corretta interpretazione di una disciplina che sembrerebbe mirata a contemperare il principio della continuità e della coerenza nell'impianto dei sotto-insiemi, cristallizzati quindi ai dati relativi alla domanda del triennio, con il principio della comparazione tra dimensione quantitativa, qualità indicizzata e qualità artistica"*



## *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

UFFICIO LEGISLATIVO

*annuale, all'interno dei sotto-insiemi, consentendo così una competizione rinnovata ogni anno, ma all'interno di una continuità triennale perché riferita a raggruppamenti costanti".*

Prima di rispondere al quesito di cui sopra è opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale.

Il d.m. 1 luglio 2014 è stato emanato in applicazione dell'articolo 9 del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2013. La norma primaria ha dettato in modo chiaro quali fondamentali aspetti dovessero improntare i nuovi criteri di assegnazione dei contributi FUS, ovvero *"tenere conto dell'importanza culturale della produzione svolta, dei livelli quantitativi, degli indici di affluenza del pubblico, della regolarità gestionale degli organismi"*.

La volontà del legislatore era dunque nel senso che fossero definite le linee guida di una nuova disciplina per l'erogazione dei contributi FUS tali da poter costruire un sistema capace di valorizzare la qualificazione dell'offerta in funzione di una crescita del settore, in rapporto alla più ampia fruizione da parte del pubblico e nella attenta considerazione degli aspetti professionali e di sostenibilità della gestione delle attività.

Coerentemente con tali innovative finalità imposte dal Legislatore, il Decreto ha introdotto una rilevante riforma dei criteri e delle modalità di riparto del fondo unico dello spettacolo e per il riconoscimento e la quantificazione dei conseguenti contributi, modulata anche attraverso un'apposita "categorizzazione" in settori degli organismi operanti in ciascuno dei diversi ambiti dello spettacolo dal vivo (teatro, musica, danza, circhi e spettacolo viaggiante, progetti multidisciplinari, azioni trasversali), "categorizzazione", peraltro, giova sottolinearlo, rilevante ed efficace ai soli fini del criterio tecnico di riparto delle risorse.

Tra le novità più rilevanti da evidenziare ai fini della soluzione al quesito in esame, rilevano:

- la triennialità come strumento di potenziamento e stabilizzazione del sistema (di cui si dirà più diffusamente a seguire);



## *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

UFFICIO LEGISLATIVO

- il passaggio da una impostazione basata sulla storicità della contribuzione e dell'attività dei soggetti a un'impostazione basata invece sulla priorità della valutazione progettuale;
- la sostituzione di un sistema di valutazione basato sulla analisi del singolo organismo e della sua attività, con un sistema di calcolo capace di valutare in termini comparativi le *performance* dei diversi soggetti appartenenti a sottoinsiemi simili per dimensione quantitativa, con l'obiettivo di conseguire una maggiore equità nella distribuzione delle risorse pubbliche.

In tal modo, il Decreto ha inteso rispondere all'esigenza diffusa e sentita di regole più adeguate a quei cambiamenti che il sistema dello spettacolo dal vivo ha registrato negli ultimi anni, apportando modifiche sul piano della razionalizzazione del sistema stesso e della efficacia e della efficienza del contributo pubblico.

Si è passati, dunque, da un intervento "a sostegno" ad un intervento di "investimento" teso a premiare la qualità dei progetti e la professionalità dei soggetti, capace di valorizzare la produzione e le competenze e di promuovere un incremento dell'accesso e della fruizione qualificata, nonché di concorrere a un maggiore riconoscimento del teatro, della danza, della musica nel contesto europeo ed internazionale.

Uno snodo centrale della architettura del nuovo sistema è quello della triennialità nella assegnazione dei contributi: una condizione fondamentale per programmare con tempi adeguati la propria attività, che consente agli organismi di avere una maggiore certezza delle risorse disponibili per operare, rende più efficiente la dinamica della domanda e dell'offerta, offre alla produzione italiana in un mercato sempre più internazionale, maggiori opportunità di posizionamento e di successo per le produzioni di qualità.

Non solo, la possibilità di programmare su un periodo medio-lungo consente alle imprese di accedere con maggiore facilità al credito e di reperire sul mercato fondi integrativi, tanto sul piano delle risorse private da sponsor che su quello dei co-finanziamenti comunitari.

Questi aspetti sono stati sottolineati anche nella relazione illustrativa di accompagnamento del Decreto inviato alla Conferenza Unificata, per il previsto parere. In essa si evidenziava che: "*Un nodo centrale della architettura del nuovo*



## *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

UFFICIO LEGISLATIVO

*sistema è quello della triennialità nella assegnazione dei contributi, che consentirà ai soggetti di programmare la propria attività e di accedere con maggiore facilità sia al credito che alla possibilità di reperire sul mercato fondi integrativi, tanto sul piano delle risorse private da sponsor che su quello dei co-finanziamenti comunitari”.*

Ma la triennialità del Decreto è nel contempo uno strumento di verifica e di controllo che l'Amministrazione esercita, come più volte richiamato dallo stesso provvedimento, e che la precedente normativa non permetteva in modo cogente a causa di tempi più lunghi di rendicontazione e in mancanza di un collegamento diretto e conseguente tra ciò che veniva consuntivato per l'anno precedente e ciò che veniva programmato per l'anno successivo. Ogni esercizio, infatti, preso per sé, non permetteva di disporre di un meccanismo di *feed back* capace di generare effetti di controllo nell'anno successivo.

La triennialità costituisce quindi una innovazione dalla doppia valenza: è insieme una concezione avanzata di programmazione e una più efficace misura di controllo delle attività effettivamente svolte.

Infatti, l'approvazione del progetto triennale e il punteggio attribuito dalla Commissione sono oggetto ogni anno di una doppia verifica: quella propria della rendicontazione a consuntivo e quella relativa alla presentazione del programma annuale. Il punteggio di qualità artistica che si riferisce al progetto triennale e al primo anno di attività, potrebbe mutare qualora la Commissione ritenesse l'attività svolta meno qualificata di quanto previsto, o qualora il programma del secondo e poi del terzo anno non fossero adeguati al progetto presentato.

E' da notare, infatti, che il sistema prevede che la Commissione si pronunci ogni anno due volte sul programma artistico, su quello svolto a consuntivo e su quello ancora da svolgere, con un dispositivo, quindi, che monitora durante il triennio la qualità delle prestazioni che devono essere sempre almeno all'altezza del punteggio assegnato il primo anno sul progetto, penalizzando i soggetti carenti anche con una decurtazione del contributo e comunque privilegiando, proprio grazie alla triennialità, un'ottica amministrativa orientata ai risultati.

Il principio della triennialità e della comparazione tra organismi/programmi simili caratterizza la visione sottesa al sistema di valutazione di cui all'articolo 5



*Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

UFFICIO LEGISLATIVO

del Decreto che, in particolare al comma 1, quando prevede la possibilità di una ripartizione delle domande per ogni settore in sotto-insiemi fino ad un numero massimo di tre, si riferisce alla valutazione comparativa dei progetti e non dei programmi annuali.

Pertanto il sistema disegnato dal Decreto fissa, per tutto il triennio cui la domanda si riferisce, i sotto-insiemi (se costituiti).

Tale conclusione, come si chiarirà più nel dettaglio qui di seguito, trova fondamento anche nella previsione, nell'art. 5, commi 8, 13 e 14, dell'attribuzione di nuovo punteggio, per la seconda e la terza annualità del triennio, per i soli parametri della qualità indicizzata e della dimensione quantitativa, mentre per la qualità artistica è prevista solo una riconsiderazione sulla base di una valutazione di coerenza tra il programma annuale e il progetto triennale (art. 5, comma 13).

La norma, quindi, va letta secondo il criterio del combinato disposto tra il principio della continuità e quello di competizione, ovvero della comparazione tra organismi/programmi simili determinata dai valori dimensionali originati nel primo anno del triennio. Tali valori hanno formato e composto le "classi" di riferimento durevoli a cui ricondurre annualmente la comparazione dei dati di dimensione quantitativa e di qualità indicizzata.

Quanto sopra è confermato anche da una attenta lettura degli articoli 3 e 5 del Decreto.

In attuazione del criterio della triennialità, l'art. 3 del Decreto, ai commi 2 e 4, prevede che, con cadenza triennale (superando il principio della concorsualità su base annuale, applicato fino al 2014 allo spettacolo dal vivo), sia presentata la domanda di ammissione al contributo, valida per un triennio.

La domanda triennale deve essere corredata, tra l'altro, dal **progetto artistico triennale** e dal **programma annuale**, contenente, per l'anno di riferimento, i dati e gli elementi relativi alla **qualità artistica**, alla **qualità indicizzata** e alla **dimensione quantitativa** del progetto, nonché il relativo bilancio preventivo. Per il secondo e il terzo anno, il Decreto prevede solo la presentazione del programma annuale e del bilancio preventivo (art. 3, comma 2, lettere 'c' e lettera 'd' e art. 3, comma 4).



*Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

UFFICIO LEGISLATIVO

Il comma 1 dell'art. 5 dispone che la *valutazione comparativa* abbia ad oggetto i *progetti*, secondo un *criterio di omogeneità dimensionale*, e che a tal fine *le domande presentate per ogni settore, di cui all'articolo 3, comma 5, del presente decreto, possono essere suddivise in un numero massimo di tre sotto insiemi, determinati e composti secondo i parametri e le modalità e in base alla formula matematica di cui all'Allegato A del presente decreto*. Dunque, il riparto, ove necessario, nei "sottoinsiemi" (art. 5, comma 2), determinati e composti secondo i parametri e le modalità e in base alla formula matematica di cui all'Allegato A del decreto stesso, deve essere correttamente riferito ai progetti triennali e non ai programmi annuali.

La formula contenuta nell'Allegato A serve a verificare il valore dimensionale dei soggetti richiedenti i contributi, per ogni settore. Nel caso la formula restituisca un valore superiore a tre, l'Amministrazione dovrà raggruppare i soggetti richiedenti in "un numero massimo di tre sotto-insiemi" e procedere alla valutazione comparativa dei progetti.

La valutazione comparativa dei progetti triennali, all'interno del settore, o, se creati, dei sotto-insiemi, avviene con un complesso meccanismo di valutazione delle domande, descritto ai commi da 3 a 7 dell'articolo 5, finalizzato ad ammettere o respingere la richiesta di contributo relativamente al triennio cui esse si riferiscono. Questo calcolo, come si vedrà, deve essere fatto solo per il primo anno del triennio.

L'Amministrazione procederà, poi, attraverso le seguenti fasi: acquisizione del punteggio relativo alla qualità artistica del "progetto", attribuito da parte delle competenti commissioni (art. 5, comma 3); attribuzione d'ufficio dei punteggi relativi alla qualità indicizzata (art. 5, comma 4) e alla dimensione quantitativa (art. 5, comma 5), determinati con logica di proporzionalità e adeguatezza mediante la metodologia di tipo comparativo esplicitata, rispettivamente, negli allegati C e D del Decreto.

Al termine di questo percorso, l'Amministrazione attribuisce a ciascun progetto il punteggio complessivo ("derivante dalla somma delle quote di punteggio di cui ai commi 3, 5 e 5"), ovvero risultante dalla somma dei punteggi della qualità artistica, della qualità indicizzata e della dimensione quantitativa),



## *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

UFFICIO LEGISLATIVO

definendo per ogni settore o relativi sotto-insiemi, ove esistenti, la relativa graduatoria (art. 5, comma 6). La domanda di contributo viene respinta per carenza qualitativa qualora il punteggio complessivo sia inferiore a trenta punti (art. 5, comma 7).

Una attenta lettura del comma 13 dirime la questione nel senso sopra anticipato. In esso, infatti, si dispone che *“la qualità artistica del progetto .... viene riconsiderata, per il secondo e il terzo anno del triennio, dalla Commissione consultiva competente per materia, sulla base di una valutazione di coerenza tra il programma annuale presentato dal soggetto richiedente e il progetto triennale. Qualora ciò determini un punteggio relativo alla qualità artistica inferiore alla soglia minima stabilita nel comma 3 del presente articolo (art. 5), fatta salva l'eccezione di cui nel secondo periodo del comma stesso, la domanda, relativamente all'anno per il quale la verifica abbia tale esito, è respinta”*. In caso contrario è accolta, ovvero il contributo è confermato.

A conferma della ricostruzione fatta, e cioè del fatto che negli anni successivi al primo, ai fini dell'assegnazione del contributo non sia previsto un nuovo calcolo dei sotto-insiemi, soccorre il terzo periodo del comma 8 dell'articolo 5, il quale specifica solo che *“I punteggi attribuiti ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo sono attribuiti con riferimento ai programmi di ciascuna annualità e valgono per la singola annualità di assegnazione del contributo”*.

Diversamente opinando, ovvero della ripetizione della verifica del valore dimensionale (secondo la formula dell'Allegato C), sulla base dei programmi annuali presentati, si vanificherebbe il principio della triennialità e si reintrodurrebbe il concorso annuale. In presenza di probabili variazioni delle quantità dimensionali dei soggetti, si giungerebbe alla definizione di una nuova graduatoria, con una diversa determinazione dei contributi, che potrebbe avvantaggiare alcuni soggetti e danneggiarne altri (con evidenti conseguenze sul piano del contenzioso). Si vanificherebbero così quelle finalità, sopra ampiamente descritte, cui il Decreto mirava con l'introduzione della triennialità.

Pertanto, per le ragioni suesposte, la soluzione di mantenere i sotto-insiemi individuati il primo anno sulla base dei progetti triennali - consentendo al loro interno una nuova competizione, rinnovata ogni anno, tramite la comparazione tra



*Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

UFFICIO LEGISLATIVO

dimensione quantitativa e qualità indicizzata (tenuto conto anche della prevista riconsiderazione della qualità artistica sotto il profilo della sua coerenza rispetto al progetto triennale) - appare invece coerente con il nuovo sistema stabilito dal citato DM 1° luglio 2014.

Per quanto riguarda, inoltre, la ripartizione delle risorse FUS tra i diversi sottoinsiemi, si conferma, di conseguenza, che debba essere seguita una logica analoga e quindi che essa debba essere calcolata a partire dalle quantificazioni già definite nel 2015, procedendo secondo un criterio proporzionale laddove lo spacchettamento FUS degli anni successivi al primo preveda modifiche o diverse ripartizioni, anche tenendo conto delle percentuali di flessibilità confermate in sede di Conferenza Unificata e di quanto previsto dall'art. 50, comma 3, del Decreto.

IL CAPO DELL'UFFICIO

(Cons. Paolo Carpentieri)