

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XVII

n. 1

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Istruzione pubblica, beni culturali)

nella seduta del 15 ottobre 2019

Relatrice: Michela MONTEVECCHI

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 3 ottobre 2018, svolta nelle sedute del 10, 16, 17 e 25 ottobre 2018, 7, 13, 15, 21, 28 e 29 novembre 2018, 4 dicembre 2018, 10, 17, 24 e 30 gennaio 2019, 5, 12 e 13 febbraio 2019, 5 marzo 2019, 1° ottobre 2019 e conclusasi nella seduta del 15 ottobre 2019

IN MATERIA DI FONDO UNICO PER LO SPETTACOLO (FUS)

(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 22 ottobre 2019

1. PREMESSA

La 7^a Commissione del Senato ha svolto una indagine conoscitiva sul Fondo unico per lo spettacolo (FUS), al fine di conoscere le criticità esistenti ed approfondire eventuali proposte di modifica in merito ai criteri di riparto del FUS, dopo le riforme verificatesi nella scorsa legislatura. Già nella XVII legislatura, del resto, la 7^a Commissione aveva avviato un affare assegnato relativo alla distribuzione dei contributi del FUS (n. 612), proprio per conoscere le motivazioni e le prospettive sottese alle innovazioni normative in atto, che però non si è concluso con l'approvazione di una risoluzione.

Il FUS, istituito dalla legge 30 aprile 1985, n. 163, rappresenta oggi il principale strumento di sostegno al settore dello spettacolo. Esso ha avuto diverse evoluzioni normative: inizialmente gli ambiti finanziati erano le attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante, nonché le manifestazioni e le iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all'estero. Dal 2017 il settore cinematografico non grava più sul FUS, in quanto l'articolo 13 della legge 14 novembre 2016, n. 220, ha istituito il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo, che finanzia direttamente il comparto cinema.

In base al decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2003, n. 82, i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo, previsti dalla legge n. 163 del 1985, e le aliquote di ripartizione annuale del FUS sono stabiliti con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali non aventi natura regolamentare. Pertanto, fino al 2014, il FUS è sempre stato ripartito annualmente tra i vari settori, in percentuali fissate per ciascun settore stesso, e i criteri erano contenuti in distinti decreti ministeriali non aventi natura regolamentare, adottati d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi della legge 15 novembre 2005, n. 239, sentite le Commissioni consultive per lo spettacolo dal vivo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 89. La composizione di tali Commissioni consultive è stata ridefinita dal decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali del turismo del 10 febbraio 2014: pertanto, attualmente, ogni Commissione è composta da tre componenti (anziché sette, come in precedenza) nominati dal Ministro, di cui uno con funzioni di Presidente e da due componenti designati della Conferenza unificata. La sola Commissione consultiva per la musica è composta da almeno un componente, tra coloro che sono scelti dal Ministro, individuato fra persone particolarmente qualificate nel settore della musica.

2. EVOLUZIONE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE

Come accennato, il FUS è stato interessato da modifiche normative ad opera del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112 (articolo 9) che aveva previsto, dal 1° gennaio 2014, la rideterminazione dei criteri per l'erogazione e delle modalità per la liquidazione e l'anticipazione dei contributi allo spettacolo dal vivo (a valere sul FUS), facendo riferimento ai seguenti parametri:

- importanza culturale e livelli quantitativi della produzione svolta;
- regolarità gestionale;
- indici di affluenza del pubblico.

In attuazione di tali previsioni è intervenuto quindi il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo del 1° luglio 2014, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 19 agosto 2014 (oggetto di successive modifiche e integrazioni), che ha definito per la prima volta criteri generali comuni a tutti i settori, introducendo la programmazione triennale delle attività ammesse al finanziamento, ferma restando la corresponsione annuale del contributo. Tale decreto ministeriale del 1° luglio 2014 ha abrogato, a decorrere dal 2015, i decreti ministeriali settoriali del 2007.

Una innovazione contenuta nel decreto del 1° luglio 2014 è l'aver stabilito la presentazione di un progetto artistico triennale, corredato da un programma annuale per ciascun anno del triennio. Inoltre, nella nuova disciplina si prevede una valutazione comparativa dei progetti, secondo un criterio di omogeneità dimensionale, e si definisce un punteggio massimo, pari a 100, articolato in categorie e quote. Un'ulteriore novità è stata il finanziamento di progetti multidisciplinari – i quali devono assicurare una programmazione articolata per discipline e generi diversi, afferenti agli ambiti e ai settori dello spettacolo dal vivo – e azioni trasversali – promozione, *tournee* all'estero, residenze e azioni di sistema.

Il primo triennio di applicazione della nuova normativa è stato il 2015-2017, coincidente con l'avvio del sopracitato affare assegnato nella XVII legislatura, mentre il secondo triennio di applicazione è il 2018-2020, attualmente in corso. La triennialità del progetto comporta che le cosiddette «prime istanze», ossia le nuove richieste di contributo, sono ammesse solo per il primo anno di ciascun triennio (quindi il 2015 e il 2018 fino ad ora).

Sempre nella XVII legislatura, l'interesse e la necessità di conoscere lo stato di attuazione della riforma ha indotto le Commissioni congiunte 7^a del Senato e VII della Camera dei deputati ad audire il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo il 4 febbraio 2016, il quale ha dato conto degli obiettivi che hanno portato al decreto ministeriale 1° luglio 2014, quali: «triennialità, per garantire stabilità e la possibilità di programmare; semplificazione; maggiore chiarezza amministrativa; criteri di equità e neutralità dei contributi; introduzione del criterio della multidisciplinarietà; riconoscimento delle residenze; visione diversa dell'attività di

promozione; nascita dei primi centri di produzione della danza; maggiore attenzione agli aspetti dell'internazionalizzazione; rafforzamento del sistema dei controlli».

Questa riforma è stata oggetto di discussioni, anche sul piano del tipo di fonte normativa utilizzata per disciplinare la materia, e ha portato ad un contenzioso amministrativo. Il decreto ministeriale 1° luglio 2014 era stato infatti ritenuto illegittimo dal TAR Lazio, con sentenza n. 7479 del 28 giugno 2016, per violazione delle disposizioni di cui all'articolo 17 della legge 3 agosto 1988, n. 400 (che prevede, tra l'altro, il parere obbligatorio del Consiglio di Stato), pur senza che la legge attributiva del potere contenesse alcuna indicazione espressa sotto il profilo formale, rilevante alla stregua di disciplina speciale. Secondo il Collegio, infatti, l'Amministrazione, nell'attuare la previsione legislativa, aveva posto in essere una vera e propria «ristrutturazione» del sistema del finanziamento dello spettacolo. Successivamente alla sentenza di primo grado, l'articolo 24, comma 3-*sexies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha fornito una interpretazione autentica dell'articolo 9, comma 1, del citato decreto-legge n. 91 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2013 (in virtù del quale era stato emanato il decreto ministeriale 1° luglio 2014), secondo la quale:

- il decreto ministeriale ivi previsto ha natura non regolamentare;
- le regole tecniche di riparto sono basate sull'esame comparativo di appositi programmi di attività pluriennale presentati dagli enti dello spettacolo e possono definire apposite categorie tipologiche dei soggetti ammessi alla presentazione della domanda per ciascuno dei settori di attività (danza, musica, teatro, circo, spettacolo viaggiante).

Con sentenza n. 5035 del 30 novembre 2016, il Consiglio di Stato ha dunque riformato la sentenza di illegittimità del TAR Lazio, evidenziando che il decreto 1° luglio 2014 ha natura non regolamentare.

Attualmente, i criteri per l'erogazione e le modalità per l'anticipazione e la liquidazione dei contributi allo spettacolo dal vivo (a valere sul FUS) sono definiti, a decorrere dall'anno di contribuzione 2018 (che rappresenta il primo anno del secondo triennio), dal decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo del 27 luglio 2017, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 242 del 16 ottobre 2017 come modificato e integrato dal decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo del 17 maggio 2018, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 147 del 27 giugno 2018 (con cui sono stati aggiunti anche i carnevali storici tra le attività finanziabili), che ha mantenuto sostanzialmente lo stesso impianto del decreto ministeriale 1° luglio 2014, semplificandone ulteriormente la struttura. Le modifiche apportate nel 2017 sono state conseguenti al monitoraggio del primo triennio di applicazione e all'attività di valutazione prevista dall'articolo 50, comma 3, del citato decreto 1° luglio 2014, affidata ad un tavolo tecnico congiunto

tra Amministrazione ed enti territoriali e locali, sentite inoltre le rappresentanze delle categorie professionali dello spettacolo.

3. IL CONFRONTO CON GLI OPERATORI DEL SETTORE E LA DISCIPLINA ATTUALE

Dal 10 ottobre 2018 al 5 marzo 2019 la 7^a Commissione si è confrontata con gran parte dei soggetti che operano nel settore dello spettacolo, dalla musica, al teatro, alla danza, alle attività circensi, nonché con gli attori istituzionali coinvolti, in particolare il Direttore generale per lo spettacolo del Ministero per i beni e le attività culturali e la Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Alla base della promozione dell'indagine conoscitiva vi è infatti l'idea che non si può attuare una riforma del FUS se non si acquisisce prima il punto di vista di tutti gli attori del settore e dunque la loro valutazione sugli aspetti funzionanti e quelli da modificare.

Va rilevato preliminarmente che, nonostante la convergenza su alcuni temi, non sono emerse vere e proprie proposte organiche quanto piuttosto segnalazioni di criticità su singoli aspetti micro – settoriali e molto specifici relativi ai criteri di riparto dei contributi. Trattandosi inoltre di un sistema che ingloba attività molto differenti tra loro in termini di complessità, funzionamento, obiettivi e natura, ogni soggetto si è fatto promotore di specifiche istanze e necessità. In audizione, ciascun operatore si è dunque soffermato su aspetti della disciplina relativa al FUS, che occorre riassumere per comprenderne gli eventuali punti critici.

Secondo la disciplina vigente, di cui al sopracitato decreto ministeriale del 27 luglio 2017, le domande di contributo possono essere presentate per i seguenti ambiti, ciascuno diviso in settori: teatro, musica, danza, circo e spettacolo viaggiante, progetti multidisciplinari, azioni trasversali, fermo restando che possono essere presentate domande anche per la realizzazione di carnevali storici. Le istanze presentate da soggetti che non abbiano mai avanzato domanda di contributo a valere sul FUS si definiscono prime istanze, mentre sono considerati «*under 35*» i soggetti che posseggono tutti i seguenti requisiti:

- titolarità della società detenuta per più del 50 per cento da persone di età pari o inferiore a 35 anni;
- organi di amministrazione e controllo composti in maggioranza da persone di età pari o inferiore a 35 anni;
- nucleo artistico e tecnico composti ciascuno per almeno il 70 per cento da persone di età pari o inferiore a 35 anni;
- direzione artistica affidata a persona di età pari o inferiore a 35 anni.

Il FUS finanzia una quota parte dei costi ammissibili, pari al massimo al 60 per cento del totale del progetto ammesso al contributo; detti costi sono direttamente imputabili a una o più attività del progetto, direttamente sostenuti dal soggetto richiedente, effettivamente sostenuti e pa-

gati, opportunamente documentabili e tracciabili, oppure riferibili all'arco temporale del progetto.

Quanto all'esame delle domande, viene svolta prima una verifica documentale da parte dell'Amministrazione, che determina l'ammissibilità alla valutazione delle istanze. In seconda battuta, la Commissione consultiva competente per materia determina l'ammissibilità della domanda alla fase di valutazione vera e propria, annuale, che determina l'importo del contributo. L'ammissibilità del progetto alla valutazione è data esclusivamente dal raggiungimento del punteggio minimo di qualità artistica, pari a 10, determinato secondo le modalità e i punteggi esplicitati all'Allegato B del decreto 27 luglio 2017 (si definisce ammissibilità qualitativa). Se il punteggio conseguito dal progetto triennale è inferiore a 10 punti, la domanda è respinta per carenza di qualità e il soggetto proponente è escluso dai finanziamenti a valere sul FUS per il triennio. Tale soglia minima di 10 punti è valutata ogni anno del triennio di riferimento.

Ai fini della valutazione comparativa dei progetti e dei programmi secondo un criterio di omogeneità dimensionale, ogni settore viene suddiviso in sottoinsiemi, il cui numero complessivo è determinato in base alla numerosità del settore (totale delle domande presentate su quelle ammesse) e comunque sempre composto da almeno due soggetti. Le domande che hanno superato la fase di ammissibilità qualitativa da parte della Commissione consultiva competente, cioè aver acquisito almeno 10 punti di qualità artistica, suddivise in sottoinsiemi, sono valutate attribuendo ai relativi progetti e programmi un punteggio numerico fino ad un massimo di 100 punti, articolato secondo le seguenti categorie e relative quote:

a) qualità artistica, fino ad un massimo di 35 punti, attribuiti dalla Commissione consultiva competente attraverso la valutazione comparativa di alcuni specifici parametri;

b) qualità indicizzata, fino a un massimo di 25 punti, attribuiti dall'Amministrazione in automatico attraverso la valorizzazione di indicatori per la misurazione di specifici fenomeni, secondo logica di proporzionalità e adeguatezza;

c) dimensione quantitativa (*input/output/risultati*), fino ad un massimo di 40 punti, attribuiti dall'Amministrazione in maniera automatica, secondo logica di proporzionalità e adeguatezza.

L'Amministrazione procede comunque a verifiche amministrativo-contabili e a controlli per accertare la regolarità degli atti riguardanti l'attività sovvenzionata, anche con riferimento al rispetto delle disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni. Il programma triennale viene quindi sottoposto a controlli annuali in sede di presentazione di consuntivo o, a campione, nel corso dell'anno. L'Amministrazione monitora infatti la relazione consuntiva che deve essere presentata annualmente dai beneficiari, valutando se vi sono differenze tra il programma artistico svolto e quello indicato in sede preventiva: in que-

sto caso, sottopone le variazioni alla Commissione consultiva competente per l'eventuale riesame del punteggio da attribuire alla qualità artistica.

4. CONCLUSIONI E PROPOSTE

Prendendo atto degli spunti di riflessione e dalle criticità evidenziate nel corso del ciclo di audizioni, la 7^a Commissione concorda sull'esigenza di individuare alcune linee guida di cui tenere conto nella revisione dei parametri e dei criteri che regolano il funzionamento del FUS.

In linea di principio, si ritiene che qualsiasi azione di riforma del funzionamento del FUS debba partire, a monte, dal riconoscimento del valore e della portata delle attività inerenti il mondo dello spettacolo in termini di diffusione e trasmissione culturale, aggregazione sociale, valorizzazione del territorio, e quindi considerare le risorse da destinare al settore nell'ottica di un «investimento», con un ritorno significativo nei termini di cui sopra, e non come un mero «costo».

In tal senso, riformare il FUS significa incidere sullo sviluppo di tutto il sistema dello spettacolo dal vivo e del suo indotto; pertanto una buona riforma va intesa come una vera e propria politica culturale, che non può prescindere da un'analisi quanto più realistica degli effetti prodotti finora dal sistema e da una visione chiara degli obiettivi che si vogliono perseguire.

In quest'ottica, un primo passo è rappresentato sicuramente dall'incremento delle risorse destinate al FUS; nel prendere atto positivamente dell'incremento previsto, la Commissione auspica pertanto che si prosegua su questa strada con particolare riguardo a quei comparti, quali ad esempio il settore danza, che risultano ancora in difficoltà e in svantaggio dal punto di vista del sostegno statale.

Segue poi necessariamente una riflessione su tutto il funzionamento del FUS, a partire dai parametri che regolano l'accesso al Fondo, dai meccanismi di attribuzione dei punteggi, punto nodale, fino alla fase dell'erogazione dei contributi.

In generale, si deve rilevare che i meccanismi di attribuzione dei punteggi previsti dal decreto ministeriale del 27 luglio 2017, pur nell'intento di attuare quanto previsto dalla norma originaria, il cui fine era appunto quello di garantire trasparenza, semplificazione ed efficacia nella ripartizione dell'aiuto statale, si sono rivelati per diversi aspetti alquanto inefficaci.

Tutto ciò premesso, si può osservare che:

1) in merito ai criteri di valutazione relativi all'ammissione delle istanze e all'attribuzione dei contributi, si è da più parti espressa la necessità di adottare parametri più congeniali ad una valutazione dei progetti pertinente a tutte le esigenze del settore, che sono varie e diversificate e che – nella valutazione della qualità del progetto – includono dimensioni (produzione, promozione, conservazione, formazione) difficilmente omologabili in chiave univoca;

2) sempre rispetto ai criteri di valutazione, si è da più parti segnalata la necessità di dare maggior peso alla capacità di valorizzazione del merito, di fare innovazione, di favorire il ricambio generazionale, nonché alla capacità di «fare rete» creando sinergie tra attori e settori differenti;

3) appare necessario un ripensamento per quanto riguarda la prima fase di selezione delle domande per l'accesso al contributo, fase prevista dal decreto ministeriale del 27 luglio 2017, affidata al giudizio di qualità delle Commissioni consultive competenti per settore, le quali attraverso una selezione determinano un vero e proprio «sbarramento» decidendo quali soggetti saranno ammessi o meno al contributo. A questo proposito, è stato a più voci rilevato come il giudizio espresso da tali Commissioni risulti spesso non orientato da criteri uniformi e omogenei, determinando di fatto un'esclusione che in più casi ha compromesso l'attività di molte imprese, in particolare le più piccole. Considerata l'estrema importanza di questa fase, si ritiene quindi auspicabile un miglioramento di tale sistema a patto che, in ogni caso, si garantiscano ai soggetti interessati trasparenza e attendibilità delle procedure selettive nonché un giudizio oggettivo e non condizionato; è fondamentale quindi uniformare e rendere quanto più oggettivo possibile il metodo di giudizio e di valutazione delle Commissioni consultive;

4) sarebbe altrettanto opportuno, da un lato, dedicare particolare attenzione alla composizione delle suddette Commissioni, aumentandone il numero dei componenti in modo che siano assicurate la competenza e la conoscenza rispetto al settore di attività su cui si esprimono e, dall'altro, prevedere forme efficaci di controllo sul loro operato affinché il giudizio espresso sia frutto di una valutazione corretta e approfondita delle diverse realtà;

5) rispetto alle tre dimensioni su cui si basa il sistema di attribuzione dei punteggi (qualità artistica, qualità indicizzata e dimensione quantitativa), si è registrata la convergenza di tutti gli auditi sulla necessità di correggere le distorsioni relative soprattutto alla dimensione quantitativa e della qualità indicizzata; infatti, il meccanismo di attribuzione automatica dei punteggi non garantisce sempre una valutazione adeguata.

In particolare, la qualità indicizzata prevede una comparazione di realtà molto diverse e non confrontabili sulla base di parametri rigidi e da cui pare quindi derivare un'attribuzione di punteggi non del tutto realistica e obiettiva. A margine va inoltre rilevato che, ad esempio, nella dimensione quantitativa sono inclusi indicatori, quali il numero di spettatori e di rappresentazioni, fortemente condizionati dal contesto territoriale di riferimento in cui il soggetto opera. In sostanza, i contesti più svantaggiati non hanno le stesse potenzialità attrattive di pubblico rispetto a realtà culturalmente più sviluppate e più grandi anche solo in termini di abitanti; pertanto sarebbe forse opportuno introdurre una sorta di correttivo che tenga conto del contesto di riferimento in cui il soggetto richiedente agisce. A fronte di tali considerazioni sarebbe quindi auspicabile rivedere il sistema di attribuzione dei punteggi riducendo la percentuale di punti attribuita in base alla qualità indicizzata e alla dimensione quantitativa, a

vantaggio della qualità artistica; nella valutazione della qualità artistica si dovrà tenere conto della capacità dell'istituzione di garantire un alto livello di progettualità in relazione alle proprie risorse finanziarie e ai costi del personale; ciò al fine di evitare che le istituzioni che dispongono di minori introiti o che hanno maggiori oneri legati al personale siano ulteriormente penalizzate, essendo *de facto* meno competitive sul piano delle risorse artistiche da poter impiegare;

6) rispetto alla fase dell'erogazione dei contributi assegnati, è necessario che siano garantiti tempi certi e puntualità nell'erogazione anche attraverso l'anticipo della scadenza per la presentazione delle istanze, in modo da consentire una programmazione delle attività più agevole ai fini del raggiungimento degli obiettivi. Del resto, il tema della certezza dell'erogazione riguarda tutti i soggetti ma risulta particolarmente avvertito nel caso delle fondazioni lirico-sinfoniche, la cui programmazione più strutturata richiede tempi certi e soprattutto un coordinamento con i tempi di erogazione dei contributi provenienti dagli enti locali;

7) nel caso specifico delle fondazioni lirico-sinfoniche, si potrebbero prevedere forme premiali per le fondazioni che promuovono produzioni in collaborazione con gli istituti di alta formazione artistica e musicale, nell'ottica di una più stretta collaborazione tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, e che sono riuscite a salvaguardare i corpi di ballo da licenziamenti collettivi;

8) appare infine opportuno che sia garantita la massima trasparenza in tutte le fasi che riguardano il funzionamento del FUS: ammissione delle istanze, attribuzione dei punteggi, erogazione dei contributi. In merito, è stata suggerita da più parti l'introduzione di una forma di monitoraggio costante sulle realtà finanziate e sui requisiti, in modo da evitare rendite di posizione e garantire una logica di sana competizione.

