

A proposito del decreto-legge  
"Diffusione telematica abusiva di audiovisivi  
ed interventi per il cinema e lo spettacolo"  
(Atto Camera A.C. 4833):  
sulla pirateria, "una tempesta in un bicchier d'acqua" ?  
sui fondi al cinema, ancora gestione "ignorante" ?

Appunti a cura di  
Angelo Zaccone Teodosi

Istituto italiano per l'Industria Culturale – ISICult

Audizione informale  
di fronte alla Commissione VII  
Camera dei Deputati

Roma, 6 aprile 2004

*Premessa*

Questa nota si concentra sull'articolo 1 (interventi contro la pirateria audiovisiva) e sull'articolo 2 (finanziamento dell'attività di spettacolo e particolarmente cinematografica), dato che gli articoli 3 (funzionamento Arcus) e 4 (interventi per i beni e le attività culturali) appaiono come azioni "tecniche" e "contingenti", sebbene – anch'esse – provochino profondi dubbi sulle strategie di politica culturale dell'Esecutivo (a causa di una evidente disorganicità, sia in esse sia nel tessuto sul quale vanno ad intervenire: in particolare, la perdurante indeterminatezza delle risorse che Arcus spa andrà a gestire sembra frutto della volontà – inconscia ?? – di vanificare la norma che prevede che il 3 % degli stanziamenti per le infrastrutture vengano destinati ad attività di tutela e ad interventi a favore dei beni e delle attività culturali...) e quindi un'obiezione complessiva, di fondo, vada comunque posta al Legislatore, sul senso di norme di questo tipo.

## **ART. 1 OVVERO INTERVENTI CONTRO LA PIRATERIA**

Un'analisi critica delle reazioni "mediali" (la cosiddetta "ricaduta comunicazionale") all'iniziativa promossa dal Ministro Urbani evidenzia anzitutto una diffusa ignoranza delle norme, vigenti ed annunciate, così come dei meccanismi di funzionamento della filiera di internet, particolarmente complessi.

Che l'economia di internet sia complicata, che i suoi "attori" siano molteplici e sfaccettati (basti pensare alle numerose possibili tipologie di "provider"), è indubbio, così come è indubbio che il decreto-legge Urbani non risponda in modo eccelso a quelle regole di "scrittura" delle norme che pure in Italia alcuni hanno cercato di imporre, per evitare che la lettura di una legge richiedesse non solo una laurea in giurisprudenza, ma l'accesso a basi di dati normative da topo di biblioteca.

In questo, va enfatizzato, il decreto-legge Urbani non mostra certamente un approccio anglosassone, ed è ben lontano dalla chiarezza testuale, terminologica e semantica, della Direttiva europea in fase di perfezionamento.

A conferma di una qualche leggerezza di forma e forse anche di sostanza, va osservato – peraltro – che al decreto-legge non sono allegati le schede sull'analisi tecnico-normativa (cosiddetta "atn") e sull'analisi di impatto della regolamentazione ("air"), pure previste dalla Direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000.

Al di là degli aspetti tecnici, va ricordato che, senza dubbio, rispetto al decreto Urbani si sta assistendo a reazioni di natura prevalentemente emotiva, irrazionale, e finanche ideologica: senza mettere in dubbio che il decreto-legge possa e debba essere "corretto" in alcune sue parti, si ha ragione di ritenere che si tratti di "corrigende" che sono perfettamente sintoniche con lo spirito del Ministro, che in un articolo pubblicato sul quotidiano "il Sole-24 Ore" il 27 marzo 2004 ha peraltro efficacemente chiarito le sue intenzioni.

In ogni caso, appare eccessivo sostenere che l'introduzione di queste norme possa determinare un rallentamento della diffusione della banda larga.

In questi appunti, si cerca di "semplificare" le problematiche, identificando alcune questioni-chiave, perché si nutre l'impressione che si sia scatenata una vera e propria tempesta in un bicchier d'acqua.

## 1. Direttiva europea e Decreto-legge italiano: nessun divario

Alcuni osservatori hanno lamentato che esisterebbe una grande divario, una estrema disarmonia, tra quanto previsto dal decreto-legge emanato dal Consiglio dei Ministri il 12 marzo 2004 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 marzo 2004) e la proposta di Direttiva europea approvata a Strasburgo dal Parlamento europeo il 9 marzo (sulla quale si registra il placet della Commissione) e fatta propria dal Consiglio dei Ministri l'11 marzo, testo che ha quasi concluso il suo iter, ma che non è ancora perfezionata.

Questa affermazione è errata.

Precisando – come abbiamo avuto occasione di fare in un articolo che analizza in dettaglio la situazione della Direttiva in gestazione (pubblicato su Key4biz, il maggiore portale italiano sulle tlc ed i media, che peraltro è stato audito da questa Commissione ieri 5 aprile) – che il Consiglio dei Ministri ha annunciato l'intenzione di adottare la Direttiva entro alcune settimane, ed auspicabilmente entro la fine di aprile, ovvero prima dell'ingresso nell'Unione dei nuovi Stati membri (e prima delle elezioni di metà giugno 2004), e dando per scontato che il testo che diverrà Direttiva sia quello finora noto, i più dimenticano che le Direttive europee sono semplici "atti vincolanti", fino a quando non vengono recepite dagli Stati membri, e che comunque la Direttiva in questione non impedisce, giuridicamente, agli Stati membri di adottare misure che siano anche più severe, in funzione delle particolari esigenze dei mercati nazionali. Si ribadisce: ferma restando la possibilità, per gli Stati membri, di applicare sanzioni ulteriori. Non a caso, qualcuno ha definito il testo della Direttiva come "pilatesco".

Si ricorda che il Parlamento europeo ha adottato una dichiarazione scritta nel giugno 2003, con cui richiedeva "sanzioni civili forti e armonizzate" per tutte le violazioni della proprietà intellettuale, "pesanti sanzioni penali per la contraffazione su scala commerciale" e una maggiore "sensibilizzazione dei consumatori" sul fatto che la contraffazione e la pirateria non sono crimini senza vittime. Questo "considerando" è stato innestato nel testo della Direttiva, su richiesta del Parlamento.

Che l'Italia sia pienamente "titolata" ad introdurre sanzioni ulteriori, è dimostrato dalla sua situazione "record", nelle deprimenti classifiche dei Paesi europei nei quali la pirateria è maggiormente diffusa.

In ogni caso, il decreto-legge non introduce sanzioni penali per chi commette il reato per uso personale e non a fini di lucro, e quindi non appare in contrasto con i principi-guida della Direttiva europea. Un margine di incertezza e di confusione è forse contenuto, ad una lettura attenta, nel comma 1 dell'art. 1, e quindi appare opportuno chiarire, nel testo della lettera a-bis), che ci si riferisce solo ed esclusivamente all'uso non personale e per finalità di lucro: peraltro la relazione di accompagnamento del disegno di legge chiarisce ciò in modo inequivocabile.

Per quanto riguarda le lamentazioni manifestate da alcuni "provider", il Ministro – nel succitato articolo sul "il Sole-24 Ore" ha chiarito che: non c'era e non c'è alcuna intenzione di inserire meccanismi di responsabilità oggettiva; per essere assoggettati alla sanzione, il fatto deve essere commesso con coscienza e volontà; la norma non prevede nessun obbligo di "attivazione", né di attività, per ricercare le eventuali violazioni da parte dei clienti/utenti (i navigatori); il decreto-legge prevede una esplicita clausola che fa salve le disposizioni previste per i prestatori di servizi dell'informazione relative alla loro responsabilità nel decreto legislativo 70 dell'aprile 2003 (attuazione della Direttiva sul commercio elettronico), ed in particolare l'articolo 17, che sancisce un obbligo generale di sorveglianza. Il decreto-legge prevede che il "provider" si attivi allorché venga a conoscenza di comportamenti trasgressivi, per esempio a seguito di segnalazione di soggetti anche privati, come già avviene, da tempo, con la normativa vigente, attraverso il monitoraggio della rete messo in atto da Fimi piuttosto che Fapav o Bsa.

## 2. Alcune auspicabili correggende tecniche, sostanziali e formali

### I. Estensione a tutte le opere dell'ingegno: naturale quanto ovvio

Questa esigenza è pacifica, e si ha ragione di ritenere che il Ministro non l'abbia recepita, nel decreto-legge, semplicemente per timore di debordamento rispetto alla materia sulla quale si concentrava l'intervento urgente.

La correggenda è semplice: basta modificare l'attuale espressione "opera cinematografica e assimilata protetta dal diritto d'autore", con l'espressione "opera dell'ingegno", così come inequivocabilmente

definita dalla legge sul diritto d'autore (con implicito ampio spazio di oscillazione tipologica: dalla musica al cinema all'editoria al software).

## II. Richiamo alla "copia privata": solo concettuale o anche operativo ?

La legge sul diritto d'autore (la n. 633 del 22 aprile 1941), nella sua più recente novellazione (decreto legislativo 9 aprile 2003 n. 68) ha modificato la normativa sulla "copia privata", definendo l'entità del prelievo applicato sul prezzo dell'hardware, strumenti e supporti, che va in qualche modo a compensare autori e produttori di opere dell'ingegno dei minor ricavi che derivano appunto dalle dinamiche delle copie per uso personale ed individuale.

Potrebbe essere questa la sede giusta per ri-affermare il principio: premesso che internet sarà sempre più l'"autostrada" sulla quale saranno veicolate le opere dell'ingegno, è corretto, in termini logici e mediologici, prevedere una sorta di modesto "pedaggio", ovvero che una quota dei ricavi dei fornitori di connettività (operatori della rete) vada ad alimentare fondi da ridistribuire ad autori e produttori di opere dell'ingegno.

Un prelievo dell'1 per cento non determinerebbe conseguenze negative nell'economia di internet, e potrebbe invece "compensare" il "lucro cessante" degli autori e dei produttori di opere dell'ingegno. Si ricordi che attualmente, a seguito del decreto legislativo dell'aprile 2003, gli apparecchi esclusivamente destinati alla registrazione analogica o digitale audio o video subiscono un prelievo del 3 per cento dei prezzi di listino al rivenditore.

## III. Le sanzioni: loro graduazione, nel meccanismo e nell'entità

La dinamica sanzionatoria deve essere meglio regolata per gradi, sia nel meccanismo sia nell'entità: se il "draft" della Direttiva prevede che le sanzioni siano "concrete dissuasive e proporzionate", una riduzione di quanto previsto all'art. 1 comma 2 appare opportuna:

- invece dei previsti 1.500 euro di sanzione amministrativa pecuniaria, ed eliminando il sequestro del materiale e la pubblicazione del provvedimento sulla stampa, si potrebbe studiare un meccanismo come il seguente:

A. se il presunto reato viene commesso da un minore di anni 18, in caso di sospetto di violazione, la Polizia si limita ad informare il sospetto (ed i suoi familiari) dell'avvenuta segnalazione, rendendolo

edotto delle responsabilità che si assume in caso di reiterazione della condotta;

B. in caso di reiterazione della condotta, per il minore, ed anche in caso di primo reato per il maggiorenne, la sanzione amministrativa è di 500 euro, e di 1.000 euro se la condotta è messa in atto con uso di comunicazioni criptate o comunque con il fine di occultare il comportamento;

C. in caso di reiterazione della condotta, per un maggiorenne, si introduce dapprima il sequestro del materiale e la pubblicazione del provvedimento sulla stampa, e, successivamente, in caso di persistenza del comportamento trasgressivo, si introduce anche la sanzione penale, ma nella graduazione più bassa (6 mesi).

#### IV. altre questioni (minori):

##### identificazione struttura di repressione, definizioni, comunicazione...

Possono essere analizzate alcune altre questioni, per migliorare l'articolato del provvedimento:

- identificare nel Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno la specifica struttura preposta alla repressione e prevenzione dei reati;
- sostituire, in tutto l'articolato, l'espressione "fornitore di connettività e di servizi" con l'espressione "prestatori dei servizi della società dell'informazione" (così come previsto anche nel decreto di attuazione della Direttiva 2000/21/Ce sul commercio elettronico)
- cassare, al comma 6, l'aggettivo "effettiva" nell'espressione "effettiva conoscenza";
- introdurre un obbligo, per tutti i soggetti attivi nella filiera internet, di riproduzione, in tutte le "home-page", di un "banner" che evidenzi una formula come "scaricare opere dell'ingegno piratate è un reato", che sia "linkata" ad un sito di appoggio, nel quale vengono illustrate le sanzioni previste dalla legge, sulla base di un testo standard preventivamente approvato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni;
- introdurre, in tutti i modelli contrattuali relativi alla vendita di connettività, servizi, contenuti, sottoscritti telematicamente, un chiaro ed esplicito richiamo alla normativa vigente.

## **ART. 2 OVVERO FINANZIAMENTO ATTIVITA' DI SPETTACOLO**

L'articolo 2 del decreto-legge prevede, di fatto, un "rifiinanziamento" pubblico per le attività di spettacolo, ed anzitutto cinematografiche. Quest'esigenza "emergenziale" è frutto di una sorta di "scoperta", da parte del Ministero, di un'allarmante situazione finanziaria, in relazione alla disponibilità di fondi, in giacenza presso la Banca Nazionale del Lavoro, soprattutto per la cinematografia, e specificamente a causa della situazione "transitoria" che si è venuta a determinare per le opere cinematografiche il cui finanziamento è stato vagliato con la vecchia normativa, allorquando stanno per essere emanati i decreti attuativi previsti dalla nuova legge.

Questa vicenda ha caratteri sintomatici: evidenza come debole e lento, carente e tardivo, sia il sistema di monitoraggio dell'utilizzazione delle risorse pubbliche in materia di interventi a favore delle attività di spettacolo.

In particolare, riteniamo che il rapporto tra Stato e Banca Nazionale del Lavoro sia uno dei più preoccupanti arcani della politica culturale italiana: in effetti, per la prima volta, nella Relazione al Parlamento sul Fus 2002, trasmessa dal Ministro nel dicembre 2003, appaiono finalmente alcune cifre relative al rapporto tra Ministero e Bnl, ma queste cifre sono... in contraddizione (!) con altri dati resi pubblici dallo stesso Ministero.

Nella relazione che accompagna il decreto-legge del 12 marzo 2004, si legge (pag. 3) che "i fondi destinati alle attività cinematografiche, giacenti presso la Bnl, hanno subito una drastica riduzione. Ad inizio 1996, essi presentavano una disponibilità pari a circa 800 miliardi di vecchie lire, che, all'inizio del 2002, era già diminuita a 340 miliardi. Alla fine del 2002, quando sono state nominate le nuove commissioni, la disponibilità era ulteriormente scesa a 160 miliardi".

Nella relazione trasmessa al Parlamento il 3 dicembre 2003, si legge (pag. 110), invece che, "i fondi gestiti da Bnl sono progressivamente diminuiti (anche per l'esiguità dei rientri) ed alla fine del 2002 ammontano a circa 186 milioni di euro".

L'incongruenza è impressionante, tra quanto riportato nella relazione al decreto-legge ("fine 2002": 160 miliardi di lire) e quanto riportato nella relazione al Parlamento ("fine 2002": 186 milioni di euro, ovvero 360 miliardi di lire): la seconda riporta un dato maggiore del... 125 per cento (!!!) rispetto alla prima.

Quale sarà il calcolo giusto?!?

In sede di conferenza stampa di presentazione del decreto-legge, il Ministro Urbani ha poi sostenuto che i fondi destinati alle attività cinematografiche gestiti dalla Banca Nazionale del Lavoro sarebbero "scesi da 600 milioni di euro a meno di 80 milioni in soli sette anni".

Questo dato riconferma i 160 miliardi di lire riportati nella relazione di accompagnamento del decreto-legge: ma, allora, il dato trasmesso al Parlamento nel dicembre 2003?!?

Un refuso???

O forse tutto si deve all' "autore" della Relazione sul Fus, l'ex Segretario Generale del Ministero Carmelo Rocca (sua la "firma" della Relazione, effettivamente, anche se la trasmissione è a cura del Ministro Urbani, e la redazione dei singoli capitoli sono responsabili i dirigenti competenti, quindi – nel caso in specie – il Direttore generale della cinematografia Gianni Profita), che... ha dato i numeri negli ultimi mesi del suo incarico?!?

Ed il Ministro ha forse trasmesso al Parlamento la Relazione senza "leggerla" attentamente?!?

Troppo facile, come spiegazione, e come "scaricabarile", e ci sia comunque consentita l'ironia.

Si ha ragione di ritenere che questo stesso deficit informativo caratterizzi anche il sistema dei beni culturali, e, quindi, in generale, l'intero "governo della cultura" in Italia.

Come richiamato nella Relazione dell'Onorevole Gabriella Carlucci presentata il 30 marzo 2004 alla Commissione Cultura, una ricerca realizzata dal nostro Istituto, pubblicata sul settimanale dell'Agis "Giornale dello Spettacolo" nell'edizione del 7 giugno 2002, ha evidenziato come, nel corso dei suoi primi 15 anni, il Fus abbia destinato alla cinematografia solo un 20 per cento del totale dei flussi.

Questi stessi dati IsICult sono stati riproposti in occasione della cosiddetta "Vertenza Spettacolo", promossa il 26 febbraio 2004 dall'Agis.

Non è necessario ricordare – in questa sede – come gran parte della funzione di programmazione strategica che il legislatore volle assegnare al Fondo Unico per lo Spettacolo nel 1985 è stata vanificata.

Emerge evidente che quella vocazione di programmazione strategica – che aveva ispirato la legge istitutiva del Fus – è andata via via indebolendosi, assumendo il fondo caratteristiche anelastiche, e sostanzialmente conservatrici.

Come evidenziato dalle elaborazioni IsICult, dal 1985 al 2002 il Fondo ha perso un 30 per cento del suo valore, considerando le dinamiche inflative.

In lire costanti anno 2000, lo Stato nel 1985 aveva assegnato al Fus risorse per 1.346 miliardi di lire, divenute 941 nel 2002.

Questi dati "macro" non sembrano essere stati presi in adeguata considerazione dall'Esecutivo e dal Legislatore che, di anno in anno,



ha sostanzialmente ridotto (al di là di qualche apparente "ritocco" determinato dall'inflazione) l'entità del Fondo.

Si rimarca che il Fus è piccola goccia nel grande calderone dello Stato italiano: quest'affermazione pecca di retorica solo in apparenza, perché da documenti ufficiali del Ministero per i Beni e le Attività Culturali risultano dati incontrovertibili, che evidenziano la poca sensibilità che lo Stato italiano dimostra nei confronti della cultura (vedi tabella seguente).

Paese	Budget Ministero Cultura come % budget dello Stato
Italia	0,39 %
Francia	1,00 %
Germania	1,35 %

Fonte: Survey sugli investimenti pubblici per il settore beni culturali in alcuni Paesi Ue, a cura del Centro Studi Tci per Mbac, dicembre 2002.

In estrema sintesi, lo Stato italiano dedica ben poche risorse alla cultura, e la "torta" del Fus è divenuta sempre più piccola nel corso del tempo, così come la "fetta" destinata alla cinematografia si è assottigliata: il Fondo Unico per lo Spettacolo è stato gestito, dal 1985 ad oggi (venti anni), con una logica conservativa, tesa a conservare – giustappunto – gli interessi (pur legittimi) dei soggetti che, da sempre, accedono ai finanziamenti pubblici.

Prevalendo l'ottica conservativa su quella di programmazione strategica, il Ministero non ha sentito l'esigenza di analisi valutative, di ricerche di efficienza e di efficacia, di monitoraggio della spesa: le conseguenze di questa superficialità gestionale – per così definirla eufemisticamente – sono state deleterie.

La sovvenzione prevale sulla promozione.

Il consociativismo prevale sulla valutazione.

La conservazione sull'innovazione.

I governi di centro-sinistra hanno cercato di innovare, ma sono presto caduti essi stessi preda di appetiti gestionali determinati dalla ricerca del consenso, in un habitat particolarmente delicato qual è il mondo della cultura (la conservazione dell'esistente ha finito per prevalere sulle esigenze di razionalizzazione innovativa): per intenderci, quando Veltroni ha assunto la responsabilità del dicastero per i beni culturali, la qualità dello strumento cognitivo massimo, la Relazione al Parlamento sul Fus, è stata sì migliorata, rispetto alle ignobili edizioni

degli anni precedenti, ma quello sforzo analitico non si è tradotto in una adeguata razionalizzazione delle politiche gestionali e delle prassi amministrative. I ministri Veltroni e Melandri hanno cercato di modificare la composizione delle commissioni "valutative", ma il risultato di quelle micro-riforme si è rivelato totalmente inferiore alle aspettative.

Il governo di centro-destra ha, a sua volta, promesso liberalizzazione ed annunciato innovazione, ma, a distanza di quasi tre anni dal suo insediamento, non sembra essere riuscito a concretizzare quel che aveva prospettato: il caso delle "commissioni consultive" per il cinema, rappresentato in modo polemico ed in alcuni passaggi politicamente strumentale, ma purtroppo sostanzialmente realista nella puntata della trasmissione televisiva "Report" (domenica 4 aprile, Rai 3), curata da Milena Gabanelli e Bernardo Iovene, intitolata "Il cinema garantito" (si suggerisce ai membri della Commissione VII di visionare la registrazione della puntata), è sintomatico di una perdurante patologia, che ha radici ben lontane nel tempo, e che sembra passare indenne da un governo all'anno, al di là delle cromie politiche.

Perché avviene ciò? Perché continua a mancare una vocazione all'analisi valutativa delle politiche culturali in Italia.

I dati sull'economia della cultura in Italia sembrano essere spesso frutto di numeri in libertà, con dinamiche "impressionistiche" e strumentali all'esigenza contingente di chi li propina, anche ai più alti livelli istituzionali.

Una conferma di questa deprimente situazione si ha osservando l'assoluta incongruenza tra quanto risulta nella ultima Relazione sul Fus e quanto dichiarato dal Ministro Urbani in occasione della presentazione del decreto-legge di cui qui si tratta. Questi dati sono riportati con ampiezza nella succitata Relazione Carlucci del 30 marzo scorso, e quindi ad essa riteniamo si possa fare riferimento, semplicemente qui richiamandola.

Dall'incongruenza di quei dati – entrambi di fonte istituzionale – emerge una questione che è stata evidenziata in più occasioni, e che mai è stata affrontata con l'adeguata attenzione, ovvero l'assenza di un adeguato "sistema informativo", analitico-valutativo, della spesa pubblica in materia di spettacolo:

- senza ricordare polemiche dalle lontane radici storiche (basti pensare al pamphlet, che mantiene paradossalmente una sua sostanziale validità, di Ernesto Rossi, "Lo Stato cinematografaro", edito nel lontano 1959), la questione fu posta all'attenzione della pubblica opinione fin dal 1996, da una campagna "scandalistica" promossa dall'allora direttore del quotidiano "il Giornale", Vittorio

Feltri. Memorabile la prima pagina del 19 febbraio 1996, ad otto colonne: "Che spettacolo, buttati 11mila miliardi. Un fiume di denaro pubblico a cinema, teatro, lirica e circhi. Nei cassetti di Palazzo Chigi un dossier riservato che elenca tutte le irregolarità". Come si legge in quell'articolo, si trattava di uno "scoop" del quotidiano, che aveva acquisito alcuni estratti di una ricerca, diretta da Angelo Zaccone Teodosi;

- in effetti, chi redige queste note diresse quella ricerca, insieme a Francesca Medolago Albani, e ben ricorda che lo studio fu fortemente voluta dall'allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Gianni Letta (ed in effetti reca la firma di Letta il decreto ministeriale del 27 dicembre 1994, che autorizza la spesa, modesta rispetto alle ambizioni del progetto, 105 milioni di lire);

- la ricerca è iniziata nel dicembre 1994, focalizzata sulla gestione del Fondo Unico per lo Spettacolo, ed era intitolata: "Le prospettive post-Ministero del Turismo e Spettacolo. Il "governo della cultura" da parte degli autori e dei fruitori. Analisi comparativa internazionale e verifica dell'efficacia dell'intervento dello Stato nelle dinamiche di domanda e offerta sul mercato nazionale"; nel luglio del 1995 fu consegnata una prima versione, ed una seconda nell'aprile del 1996;

- nel luglio del 1995, lo studio "scompare improvvisamente dalla circolazione mentre imperversa il Governo Dini", si legge sul quotidiano: la campagna promossa da Feltri, senza dubbio di sapore scandalistico (ed io stesso diramai un comunicato stampa, dissociandomi dall'uso strumentale di dati riservati estrapolati dalla ricerca senza una logica organica) contribuì a provocare (o comunque fiancheggiò) alcune inchieste della magistratura romana (promosse dal Sostituto Procuratore Adelchi d'Ippolito), soprattutto in relazione a quella che fu definita la "filmopoli", ovvero una ipotetica "tangentopoli" del cinema (la cui esistenza, peraltro, non è mai stata dimostrata);

- come già segnalato, l'avvento del Governo Prodi-Veltroni, nel maggio 1996, mostrò una miglior cura nella redazione della Relazione annuale sul Fus, ma non un vero e proprio salto qualitativo;

- peraltro, la ricerca, che l'allora Sottosegretario Mario D'Addio (Governo Dini) avrebbe voluto fosse trasmessa alle competenti Commissioni parlamentari, fu "secretata" dallo staff del Vice Presidente del Consiglio Veltroni (in particolare, dal Consigliere Oberdan Forlenza), ed il Parlamento non poté mai acquisire le oltre 2.000 pagine di analisi, di cui una buona metà formate da elaborazioni statistiche: mi limito a ricordare che furono riclassificate migliaia e migliaia di delibere di spesa, dato che l'unico sistema per superare le "cortine fumogene" della Relazione annuale al Parlamento

era proprio quello di andare alla fonte primaria; ricordo ancora la strenua "resistenza" (burocratica, amministrativa, ideologica, culturale) che l'allora Capo del Dipartimento Spettacolo, Carmelo Rocca, mostrò rispetto a questa nostra esigenza, fatta propria dal Sottosegretario D'Addio; in effetti, anche solo mettendo in ordine decrescente per entità di finanziamento le delibere emergevano alcuni paradossi... Con l'avvento del Ministro Veltroni, Rocca, nell'estate del 1996, fu rimosso dalla responsabilità dello spettacolo, e nel settembre del 1997 fu comunque pienamente assolto dall'accusa di abuso d'ufficio, anche a seguito della nuova normativa che circoscriveva molto il reato;

- la decisione di Veltroni di non rendere la ricerca di pubblico dominio era dettata dalla (comprensibile) preoccupazione che una radiografia, impietosa, dei finanziamenti pubblici allo spettacolo avrebbe potuto determinare rischi di riduzioni ulteriori della spesa pubblica in materia di cultura, anche a causa della campagna di "moralizzazione" (non esente da degenerazioni qualunque e demagogiche) che il quotidiano "il Giornale" aveva lanciato e che comunque il centro-destra, ovviamente, cavalcava;

- secondo quel che scriveva Gian Marco Chiocci su "il Giornale": "leggendo attentamente la Relazione annuale sul Fus, si scoprono infatti clamorosi errori, pacchiane contraddizioni, imprecisioni al limite dell'analfabetismo contabile. Eppoi, semplificazioni ed omissioni come l'occultamento sistematico dei dati reali come l'aspetto dei "residui", ovvero dei soldi accantonati anno per anno e a disposizione del Ministero": forse la valutazione di Chiocci era influenzata da una lettura semplicistica e scandalistica, ma, senza dubbio, la nostra ricerca evidenziava numerose incongruenze nella Relazione sul Fus;

- e se c'erano (e ci sono) incongruenze nella Relazione annuale al Parlamento sul Fus, come si può sperare che il Ministro possa ben gestire? questo è il quesito centrale, nell'economia e nella politica culturale italiana;

- il deputato Alfonso Pecoraro Scanio, anche a seguito dello "scandalo" provocato dalla ricerca, presentò il 13 maggio 1996 una proposta di inchiesta parlamentare: "Istituzione di una Commissione parlamentare sulla gestione del Fondo unico per lo spettacolo" (Doc. XXII n. 3); il parlamentare Giuseppe Rossetto, a sua volta, ha presentato decine e decine di interrogazioni parlamentari sulla "mala gestione" dello spettacolo, atti di sindacato che non hanno mai ricevuto risposte esaurienti ed adeguate dal Governo.

In sostanza, destra o sinistra che fosse al governo, la gestione del Fus è continuata "allegrementemente", senza nessun controllo accurato e senza nessun adeguato monitoraggio.

Si riportano a seguito gli obiettivi che la Commissione proposta da Pecoraio Scanio avrebbe dovuto perseguire:

"2. La Commissione accerta:

- a) i motivi che hanno determinato eventuali distorsioni nella gestione e nel funzionamento del Fondo e degli enti ed organismi di settore da esso finanziati, nonché i motivi della mancata attivazione degli organi preposti alla verifica e delle procedure interne di controllo;
- b) le eventuali responsabilità amministrative e politiche nella gestione del Fondo, nonché le eventuali collusioni con persone, partiti politici, enti pubblici, organi dello Stato o associazioni;
- c) l'uso che dei finanziamenti erogati dal Fondo è stato operato dalla Sezione autonoma per il credito cinematografico e teatrale Spa, costituita presso la Banca nazionale del lavoro;
- d) la regolarità e l'efficienza dell'attività delle amministrazioni competenti in particolare in relazione agli scopi ad essi affidati dalle leggi di settore;
- e) gli interventi di carattere legislativo, amministrativo ed organizzativo che appaiono indispensabili per conferire trasparenza ed economicità alla gestione del Fondo".

Sono trascorsi otto anni da quella richiesta, ed il livello di trasparenza nella gestione del Fondo Unico per lo Spettacolo permane allarmante, nonostante lo sforzo dimostrato dal Ministro Urbani, evidenziato dalla qualità tecnica (documentativi ed analitica) della Relazione annuale al Parlamento, che pure viene trasmessa ancora con un grave ritardo rispetto alla naturale esigenza del legislatore di comprendere efficienza ed efficacia dell'intervento pubblico: nel dicembre 2003 quella relativa all'esercizio 2002.

Quel che emerge periodicamente, anche da un provvedimento come il decreto-legge in esame, è la debolezza dell'azione di programmazione strategica del Fondo Unico dello Spettacolo, dinamica nella quale è "inevitabilmente" ricaduto anche l'attuale Governo.

E si ha ragione di temere che cadrà nella stessa patologia anche il Governo che verrà, quale che sia la sua cromia, se resterà in atto questo sistema di "non conoscenza" dell'efficienza e dell'efficacia, ovvero una gestione "ignorante" della spesa pubblica in materia di cultura.

*IsICult è un ente di ricerca indipendente, specializzato nell'analisi comparativa internazionale delle politiche culturali e dell'economia dei media. Tra i suoi committenti, negli ultimi anni: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Siae, Rai, Uer, Mediaset... In particolare, in questi mesi, sta realizzando una ricerca valutativa sulla politica culturale dell'amministrazione capitolina, destinata a gettare le basi di un osservatorio sulla cultura.*