

In ogni caso, la tabella conferma rispetto al 2009 un incremento medio dal 93% al 95,7% degli stanziamenti di cassa effettivamente tradottisi in pagamenti entro l'anno, anche se emergono alcune significative differenze per i singoli settori, come nel caso dello spettacolo viaggiante, per le ragioni illustrate in precedenza, di alcuni settori della cinematografia e dei fondi destinati all'Osservatorio dello Spettacolo ed al funzionamento di comitati e commissioni.

Tabella 22. Stanziamenti di cassa e pagamenti per settore, anno 2010

Descrizione	Stanziamenti di cassa (A)	Pagamenti (B)	A/B
Fondazioni Lirico Sinfoniche	190.394.812,95	190.359.612,47	99,98
Attività musicali in Italia e all'estero	55.251.945,59	55.210.405,53	99,92
Attività teatrali di prosa	31.367.571,57	29.592.856,76	94,34
Attività di Danza	10.513.889,46	9.532.266,15	90,66
Attività di produzione cinematografica	4.437.945,00	4.436.850,54	99,98
Attività di produzione, distribuzione, esercizio e industrie tecniche	32.319.999,00	28.910.000,00	89,45
Attività di promozione cinematografica	41.503.800,00	33.369.745,30	80,40
Attività circensi e dello spettacolo viaggiante	6.281.597,00	4.937.352,66	78,60
Osservatorio dello Spettacolo	762.345,92	611.527,20	80,22
Funzionamento di comitati e commissioni	185.143,42	102.692,57	55,47
Totale	373.019.049,91	357.063.309,18	95,72

Fonte: SICOGE

PAGINA BIANCA

Approfondimenti tematici

Indice

- Un'idea riformatrice: la nascita del Fondo Unico dello spettacolo
- Il contesto storico antecedente
 - Gli interventi di natura finanziaria
 - La genesi della Legge 30 aprile 1985, n. 163
 - La proposta di riforma ed il dibattito
 - Le reazioni
 - Le leggi figlie
 - Il Fus: la storia di 25 anni.
 - Il quadro economico
 - Bibliografia.
- La formazione per la danza in Italia e all'estero
- ITALIA: La formazione per la danza
- Contesto e normativa di riferimento
 - Il percorso di formazione per i danzatori
 - La formazione per gli insegnanti
 - Altri programmi di formazione per la danza
- FRANCIA: La formazione per la danza
- Contesto e normativa di riferimento
 - Il percorso di formazione per i danzatori
 - La formazione per gli insegnanti
 - Altre strutture dedicate alla danza
- REGNO UNITO: la formazione per la danza
- Contesto e normativa di riferimento
 - Il percorso di formazione per danzatori.
 - La formazione per gli insegnanti
 - Altre strutture dedicate alla danza
- BELGIO: La formazione per la danza
- Contesto e normativa di riferimento
 - Le Fiandre
 - Communauté française de la Belgique
 - Regione Bruxelles Capitale.
- ROMANIA: La formazione per la danza
- Contesto e normativa di riferimento
 - Il percorso di formazione per i danzatori.
 - La formazione per gli insegnanti
 - Altre strutture dedicate alla danza
- Le attività cinematografiche e la leva fiscale: la via italiana al tax credit e al tax shelter
- La cronistoria
 - Le norme in dettaglio
 - I risultati: un primo bilancio
 - Le esperienze all'estero

Indice delle tabelle

- | | |
|-------------|---|
| Tabella 1. | Totale soggetti spettacolo |
| Tabella 2. | Credito d'imposta effettivamente concesso |
| Tabella 3. | Tax credit digitale per le sale |
| Tabella 4. | Dati finanziati del Tax credit digitale |
| Tabella 5. | Tabella Riepilogativa delle agevolazioni fiscali già concesse |
| Tabella 6. | Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Argentina |
| Tabella 7. | Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Brasile |
| Tabella 8. | Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Canada |
| Tabella 9. | Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Stati Uniti |
| Tabella 10. | Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Spagna |

- Tabella 11. Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Portogallo
- Tabella 12. Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Germania
- Tabella 13. Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Francia
- Tabella 14. Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Inghilterra
- Tabella 15. Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Irlanda
- Tabella 16. Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Malta
- Tabella 17. Sostegno pubblico, diretto e indiretto al cinema in Australia

Un'idea riformatrice: la nascita del Fondo Unico dello spettacolo

Il contesto storico antecedente

Il quadro legislativo

Negli anni '50 e '60, il positivo evolversi della situazione economica del Paese consente la graduale affermazione di nuovi bisogni legati anche allo sviluppo e all'uso del tempo libero, tra cui la fruizione culturale. Da qui l'affermazione del valore culturale e sociale dello spettacolo ed il conseguente sostegno dello Stato, motivato dal fatto che la crescita dinamica dei soggetti che operano nel settore non può essere pari a quella di altri segmenti della vita economica della nazione.

Le attività cinematografiche

Nel secondo dopoguerra, per il cinema si passa da un'economia prettamente dirigista ad un concetto di libero mercato, per cui lo Stato non ha più le ragioni politiche che giustificano il finanziamento di film di propaganda su cui era anche disposto a perdere le somme mutuate; così, per cautelarsi contro impossibili insolvenze dei produttori, vengono assicurati finanziamenti solo fino al 60% del costo di produzione acquisendo un privilegio sugli incassi nazionali, sui ricavi esteri e sui premi governativi.

In questo periodo, le provvidenze a favore della produzione cinematografica nazionale si concretano in premi, in mutui a basso tasso di interesse, nella programmazione obbligatoria, oltre ad una serie di provvidenze collaterali che giovano alla produzione solo indirettamente.

Dopo vari interventi frammentati, solo nel 1965 con la legge 4 novembre n. 1213 "Nuovo ordinamento dei provvedimenti in favore della cinematografia", il sostegno economico statale riesce a coprire l'intera gamma delle attività connesse alla cinematografia. Le provvidenze si distinguono in finanziarie (contributi in denaro) e para-finanziarie (agevolazioni tributarie). Oltre che dirette, le provvidenze possono essere indirette, come nel caso in cui sono sovvenzionate manifestazioni o iniziative per lo sviluppo del cinema sul piano artistico, culturale e tecnico. Il settore viene sostenuto attraverso:

- incentivi alla produzione
- incentivi alla distribuzione
- incentivi all'esportazione
- incentivi alla programmazione
- premi di qualità e agevolazioni fiscali agli esercenti
- contributi alle associazioni nazionali ed ai circoli culturali
- fondi speciali per il credito cinematografico.

Presupposto per la concessione dei benefici è la dichiarazione di nazionalità, conseguente all'accertamento della sussistenza di determinati requisiti che attestino che il prodotto cinematografico in questione è prevalentemente italiano; deroghe sono ammesse per le riprese all'estero per le coproduzioni, nonché per i film prodotti in uno dei Paesi membri della CEE.

Per la produzione e distribuzione, la legge prevede il credito cinematografico e benefici per la programmazione obbligatoria. Quest'ultima costituisce la condizione grazie alla quale si possono ottenere contributi economici per la produzione, nonché l'attestato di qualità con il relativo premio; i due presupposti alla base dell'istituto sono la dichiarazione di nazionalità e requisiti di idoneità tecnica e di qualità artistica.

Ma la legge n. 1213 non statuisce degli obblighi giuridici, bensì soltanto una possibilità di oneri, prevedendo per le imprese produttrici determinate scelte ed attività che ad esse si impongono solo in quanto intendano conseguire i benefici previsti.

Disciplinato dall'articolo 28, è infine istituito il "fondo particolare" per la concessione di finanziamenti a film ispirati a finalità artistiche e culturali e per il sostegno degli autori italiani esordienti. Col passare degli anni, però, la legge n. 1213/65 perde ogni valenza incentivante, trasformandosi in un sistema che tende ad appiattare l'imprenditorialità e la creatività.

Lo spettacolo dal vivo

Gli anni '60 registrano un'intensa attività legislativa nello spettacolo dal vivo: risalgono a quel decennio la Legge 14 agosto 1967, n. 800 "Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali" e la Legge 18 marzo 1968, n.337 "Disposizioni sui circhi equestri e sullo spettacolo viaggiante".

La legge n. 800 del 1967 viene emanata nel tentativo di conferire al settore una normativa unitaria, mediante un corpus che ne disciplini l'organizzazione, la funzionalità ed i criteri di assegnazione delle sovvenzioni.

La norma riconosce l'attività lirica e concertistica di interesse nazionale, dunque meritoria di finanziamento pubblico: alla musica è assimilata l'attività di danza. Si classificano i soggetti appartenenti al settore, tra i quali compaiono gli enti autonomi lirici, e le istituzioni concertistiche assimilate, i teatri di tradizione, le istituzioni concertistico orchestrali, le manifestazioni, i festival, i concorsi, le rassegne per la promozione della musica e le attività sperimentali di perfezionamento professionale (il cd. Titolo III); in virtù di questa peculiarità, nel settore si mantengono due comparti distinti. La legge disciplina anche il collocamento al lavoro, il credito teatrale, i rapporti tra musica e televisione.

Negli enti lirici, un ruolo centrale è assegnato al consiglio di amministrazione (presieduto dal sindaco della città ove ha sede l'ente) composto da 17/18 membri in carica per quattro anni, con il sovrintendente (preposto alla direzione dell'attività) nominato con decreto dell'autorità di governo competente in materia di spettacolo, su proposta del consiglio. Il direttore artistico, responsabile dello svolgimento delle manifestazioni sotto tale profilo, è invece nominato dal consiglio di amministrazione fra i musicisti più rinomati e di comprovata competenza per coadiuvare il sovrintendente nella conduzione artistica dell'ente.

La legge 800 tuttavia non risolve i problemi della musica italiana che ancora una volta si trova in difficoltà, tanto che saranno indispensabili negli anni una serie di provvedimenti "tampone" o "leggine" per consentirne la sopravvivenza

La Legge n. 337 del 1968 riconosce la funzione sociale dei circhi equestri e degli spettacoli viaggianti, definiti come attività spettacolari, trattenimenti ed attrazioni allestiti a mezzo di attrezzature mobili, all'aperto o al chiuso, ad esclusione degli apparecchi automatici e semi-automatici da trattenimento, ovvero i parchi permanenti.

Al fine di sostenere il consolidamento e lo sviluppo del settore, presso il Ministero del turismo e dello spettacolo, è istituito un elenco delle attività spettacolari, dei trattenimenti e delle attrazioni, soggetto a periodici aggiornamenti, con l'indicazione

delle particolarità tecnico-costruttive e delle caratteristiche funzionali; previa valutazione dei requisiti tecnico-professionali, della capacità finanziaria e dell'anzianità di esercizio del richiedente, l'iscrizione è necessaria per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività, sottoposta a revisione annuale secondo criteri diversificati per le varie tipologie.

Sono previsti:

- incentivi alla produzione
- contributi straordinari agli esercenti a titolo di concorso nelle spese di ricostituzione, con gli eventuali ammodernamenti, degli impianti distrutti o danneggiati per effetto di eventi fortuiti, nonché per particolari accertate difficoltà di gestione;
- contributi in favore di iniziative assistenziali od educative o che concorrano al consolidamento e allo sviluppo del settore;
- una serie di agevolazioni di carattere assicurativo e previdenziale, per l'occupazione di suolo demaniale, sui diritti erariali, sull'energia elettrica e sull'Iva riferita al consumo di carne per gli animali utilizzati nel circo;
- facilitazioni tariffarie per i trasporti degli esercenti, degli artisti, dei tecnici e del personale ausiliario, dei materiali e delle attrezzature da impiegare nell'allestimento degli impianti.

Diverso è il discorso per il teatro di prosa, la cui evoluzione è segnata dall'assenza di una legge organica che lascia il posto a norme regolamentari di esecuzione di leggi a carattere prevalentemente finanziario (R.D.L. 1 aprile 1935, n. 327, R.D.L. 16 giugno 1938, n. 1547, D.L. 20 febbraio 1948, n. 62): sono le cd. "circolari", fonti normative di livello amministrativo, emanate annualmente per disciplinare criteri e modalità di assegnazione dei contributi E' del 1949 la prima circolare che individua tre settori di attività sovvenzionabili, i teatri stabili, le compagnie primarie di prosa e le compagnie minori, mentre nel 1954 è introdotto un fondo per spettacoli d'arte educativi per ragazzi. Le circolari sono emanate dapprima dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal 1959 dal nuovo Ministero del turismo e dello spettacolo.

In questi anni, l'incessante evoluzione del teatro di prosa trova puntuale riscontro nelle circolari, le quali, non avendo i vincoli di una legge, consentono la possibilità di assecondare, riconoscere e guidare nel tempo i fenomeni riscontrati nella realtà teatrale (esercizio teatrale, commedia musicale, cooperative teatrali, compagnie sperimentali e di teatro per ragazzi, circuiti regionali, teatri stabili privati, teatro universitario, rassegne e festival).

Gli interventi di natura finanziaria

Gli stanziamenti previsti negli anni '30 e '40 sono integrati da diversi provvedimenti di legge che si succedono sino all'emanazione della legge di istituzione del Fondo Unico dello Spettacolo.

Il 30 maggio 1946 il D. lgs. n. 538, provvedimento di revisione dei diritti erariali sui pubblici spettacoli, stabilisce che una quota del 12% dei proventi introitati dallo Stato sugli spettacoli di qualsiasi genere, comprese le scommesse, al netto dell'aggio spettante alla Siae, sia assegnato alle attività liriche, musicali e teatrali. Con lo stesso provvedimento, per la prima volta è concesso un abbuono dei diritti erariali del 10% alle opere originali di autore italiano. I contributi sono erogati sulla base delle analisi dei bilanci, dei programmi artistici e dell'attività svolta.

Ma già due anni dopo, l'inadeguatezza degli stanziamenti obbliga ad un nuovo provvedimento, il D.L. 20 febbraio 1948, n. 62, con il quale un'ulteriore quota del 6% dei diritti erariali sugli spettacoli viene destinata alla sovvenzione di manifestazioni teatrali italiane di particolare importanza artistica e sociale: 1/3 per la prosa, 2/3 per la musica. Il decreto ha validità biennale, ma la legge 31 dicembre 1949, n. 959 proroga la provvidenza al 31 dicembre 1954, elevando la percentuale al 15% (di cui il 12% agli enti lirici) sino al 30 giugno 1952, "con l'impegno di provvedere entro questo periodo all'auspicata riforma generale". Attraverso questo provvedimento, lo Stato è riconosciuto quale diretto sovvenzionatore degli enti lirici, stabilendosi che l'entità dei finanziamenti sia ancorata, in misura fissa, al gettito dei diritti erariali.

La convenzione tra Stato e RAI del 1955 prevede infine, in aggiunta alla quota del 6,17% dei proventi dagli abbonamenti radioaudizioni destinati alla prosa dalla legge 1° aprile del 1935, la finalizzazione di un ulteriore 2% del canone annuo alle manifestazioni di spettacolo (tale norma rimarrà in vigore sino all'avvento del Fus).

Mentre con la Legge n. 337/68 sui circhi e gli spettacoli viaggianti è stanziato annualmente, a decorrere dal 1968, un fondo di lire 200 milioni, la legge n. 800/1967, pur citando il concetto di idonee provvidenze statali per la tutela e lo sviluppo delle attività musicali, abbandona il principio dell'intervento rapportato ai diritti erariali (restano solo i 2/3 dell'aliquota del 6% sugli spettacoli di qualsiasi genere) per assumere quello di fondo, ancorché non indicizzato ma soggetto a revisione biennale (art. 2). Il principio del fondo vale però solo per gli enti lirici, mentre per le altre attività, compreso il balletto, ci si riferisce a risorse dall'entità variabile in quanto correlate ai proventi RAI ed ai diritti erariali.

Nel 1973, in seguito all'emanazione della Legge 9 agosto n. 513, il fondo previsto dal decreto legislativo n. 62 del 1948 viene sostituito da uno stanziamento annuale di 4 miliardi di Lire, a sua volta integrato da successivi provvedimenti.

Il principio bipartito dei fondi dura per tutti gli anni '70 e per la prima metà degli anni '80, e la legge 800 viene integrata dalla Legge 14 novembre 1979 n. 589 "Provvedimenti per le attività musicali e cinematografiche" per la destinazione di un fondo speciale ai due settori.

La provvisorietà permea anche la successiva Legge 17 febbraio 1982, n. 43, "Interventi straordinari a favore delle attività di spettacolo") che recita all'art. 1: "In attesa dell'entrata in vigore delle leggi di riordinamento organico delle attività musicali, di prosa e cinematografiche, sono disposti i seguenti provvedimenti straordinari..." La formula è letteralmente replicata nel biennio successivo, con la Legge 10 maggio 1983, n. 182, "Interventi straordinari nel settore dello spettacolo" e con la Legge 13 luglio 1984, n. 311 "Interventi integrativi in favore dello spettacolo nell'esercizio finanziario 1984".

Analogo è il discorso per il teatro di prosa, che vede susseguirsi, in attesa di una legge che ne riconosca la funzione culturale e sociale, una serie di interventi normativi che assumono natura straordinaria:

- Legge 6 novembre 1968, n. 1186 Interventi a favore del teatro di prosa;
- Legge 10 maggio 1970, n. 292 Interventi a favore del teatro di prosa;
- Legge 9 marzo 1971, n. 126 Interventi a favore dello spettacolo;
- Legge 5 agosto 1975, n. 410 Interventi a favore delle attività teatrali di prosa;
- Legge 13 aprile 1977, n. 141 Interventi a favore delle attività teatrali di prosa;

- Legge 8 gennaio 1979, n. 7 interventi straordinari a sostegno delle attività teatrali di prosa;
- Legge 6 marzo 1980, n. 55 Interventi straordinari a sostegno delle attività teatrali di prosa;
- Legge 17 febbraio 1981, n. 25 Provvedimenti straordinari per le attività teatrali di prosa;
- Legge 10 aprile 1981, n. 148 Interventi straordinari a sostegno delle attività teatrali di prosa.

Una considerazione diversa va invece riservata agli enti lirici. Sul finire degli anni '50 altalenanti vicende politiche, economiche e legislative portano alla riduzione del finanziamento per il settore e, di conseguenza, alla riduzione dell'attività. L'emergenza caratterizza anche le iniziative normative: la Legge 3 dicembre 1957, n. 1144, confermando il prelievo sui diritti erariali, autorizza a contrarre mutui a ripiano con ammortamento gravante sul contributo statale a favore degli enti fino ad un massimo del 5%.

Il disavanzo raggiunge i 10 miliardi, di cui 6 per interessi passivi. Si decide pertanto di abbandonare il principio del gettito erariale, quale fonte di intervento, per sostituirlo con un contributo da iscriversi in un apposito capitolo di spesa grazie alla Legge n. 302/1963, con successivi interventi per ripianare i ricorrenti disavanzi annuali.

Con la Legge 14 agosto 1967, n. 800 il finanziamento statale viene svincolato dal gettito erariale e stabilito nella cifra fissa annua di 12 miliardi, cui dovrebbe aggiungersi un apporto complessivo degli enti locali pari almeno al 20% dell'intervento statale. Ma questa somma di denaro sarà insufficiente, in quanto capace di coprire solo il costo del personale per una duplice causa: il finanziamento in ammontare fisso contrasta con l'esigenza crescente di capitali necessari alla produzione; le amministrazioni degli enti esorbitano dai vincoli di spesa.

La legge, quindi, pur avendo il merito di aver sottolineato l'impegno da parte dello Stato ad intervenire con idonee provvidenze, non contiene ancora alcuna riforma organica e non si pone il problema del risanamento finanziario, tanto che il disavanzo aumenta anno dopo anno evidenziando l'insufficienza del sussidio statale e la necessità di un contributo integrativo.

A causa di tutto ciò, nel giugno 1969 il Governo si vede costretto a riconoscere che i problemi degli enti lirici non sono stati affatto risolti, né per quanto attiene la struttura organizzativa, né per la situazione finanziaria: si introduce, così, un "doppio canale di finanziamento": il primo destinato all'attività produttiva ed il secondo finalizzato a risanare i disavanzi di gestione.

Conseguentemente, una serie di "provvedimenti tampone" tentano di fronteggiare una situazione deficitaria gravissima. Dal 1970 al 1984 dodici provvedimenti elevano il contributo statale a favore degli enti lirici da 12 a 220 miliardi di lire:

- la Legge 19 maggio 1970, n. 291 autorizza gli enti a contrarre mutui con l'Istituto di credito delle casse di risparmio per Lire 14.345.288.055 (che è il deficit registrato al 31 dicembre 1968) e per 4 miliardi per le esigenze dell'esercizio 1969;
- la Legge 9 giugno 1973, n. 308 porta il fondo di cui alla lettera b) dell' articolo 2 della Legge 800 a 6 miliardi;
- la legge 27 novembre 1973, n. 811 autorizza ulteriori mutui per complessivi 30 miliardi;

- la legge 5 ottobre 1975, n. 529 porta da 16 a 30 miliardi il fondo per gli enti lirici, autorizzati a contrarre mutui per un importo complessivo di 30 miliardi per le esigenze della attività 1975;
- la legge 8 aprile 1976, n. 115 eleva a 60 miliardi il fondo per gli enti lirici;
- la legge 22 luglio 1977, n. 426 concede una deroga sul personale tecnico-artistico consentendo la stipulazione di contratti di lavoro autonomo in eccedenza rispetto al numero contingentato al 31 ottobre 1973 e fissando la destinazione dei maggiori fondi stanziati per la sola attività produttiva: la somma complessiva per il 1977 e per il 1978 è pari a Lire 74.681.000.000;
- la Legge 14 novembre 1979, n. 589 conferma il fondo dei due anni precedenti e riguarda anche le attività musicali minori;
- la Legge 6 marzo 1980, n. 54 porta il fondo a 116 miliardi;
- la Legge 10 aprile 1981, n. 146 eleva ulteriormente lo stanziamento portandolo a 146 miliardi;
- la legge 17 febbraio 1982, n. 43 aumenta ancora il fondo a complessivi 166,8 miliardi, di cui oltre 5,3 miliardi quale contributo straordinario da erogare in base ai risultati artistici ed organizzativi;
- con la legge 1 maggio 1983, n. 182, lo stanziamento sale a 186 miliardi per il 1983 e a 200 miliardi per il 1984;
- la legge 13 luglio 1984, n. 312 migliora lo stanziamento di ulteriori 20 miliardi.

La genesi della Legge 30 aprile 1985, n. 163

Come abbiamo avuto modo di constatare, all'inizio degli anni '80 il quadro normativo per lo spettacolo si presenta inadeguato, incerto e insufficiente dal punto di vista della programmazione finanziaria. Nel 1984, gli stanziamenti previsti per il settore corrispondono allo 0,12 % del bilancio dello Stato, una percentuale irrisoria se rapportata all'esigenza di promuovere la crescita delle realtà di spettacolo, peraltro costrette, per la macchinosità della erogazione dei fondi, a progressivi indebitamenti per la necessità di ricorrere ad anticipazioni bancarie.

La Corte dei Conti, nelle sue relazioni annuali sul rendiconto generale dello Stato, segnala ripetutamente l'inattualità dei complessi normativi che regolano gli interventi finanziari nel teatro musicale e nella cinematografia, e la totale assenza di una disciplina organica del teatro di prosa. Le leggi di riforma degli anni '60 rappresentano un panorama parziale in quanto non più correlato alle esigenze di un universo culturale in continua trasformazione, dove lo sviluppo tecnologico dei mezzi di comunicazione e la scolarizzazione di massa incidono sulle istanze culturali, quest'ultime poco reattive al cambiamento istituzionale nel frattempo intervenuto con l'entrata in scena delle regioni e con lo sviluppo delle autonomie locali.

Tale situazione determina, già a partire dall'inizio degli anni '70 e dunque a ridosso delle leggi di riforma del decennio precedente, la necessità di interventi finanziari di natura straordinaria, contraddittori ed inefficaci, se non nella risoluzione di problematiche di natura contingente legate all'urgenza dei singoli comparti di attività, e quindi privi di una visione organica complessiva.

E' pur vero che l'esigenza di un sostanziale rinnovamento legislativo si avverte alla soglia degli anni '80 con una serie di proposte e disegni di legge che scontano però due gravi difetti di partenza:

- l'inadeguatezza di una copertura finanziaria che non consente un coerente equilibrio fra le risorse e gli obiettivi da perseguire;

- la settorialità, che non tiene conto dell'interdipendenza delle diverse forme di spettacolo e della necessità che le stesse siano ricondotte ad un progetto unitario sotto il profilo finanziario ed istituzionale.

Il regime di rifinanziamento transitorio dei molteplici fondi nei quali si disperde la legislazione dello spettacolo (Legge 17 febbraio 1982, n. 43, Legge 1 maggio 1983, n. 182 e Leggi 13 luglio 1984, nn. 311, 312, 313, 314), non consente né una programmazione delle attività, né una seria verifica preventiva sugli stanziamenti da impiegare, né un controllo efficace dell'utilizzo delle risorse pubbliche:

"il tutto si risolve in un appesantimento della spesa pubblica senza il riscontro di una adeguata resa in termini industriali o socio culturali, traducendosi spesso in un inefficace trasferimento di risorse a carattere assistenziale di corto respiro con cui si cerca di chiudere le falle più evidenti senza risolvere alcun vero problema istituzione ed operativo"(dalla Relazione al Fus per l'anno 1985).

Peraltro, sono proprio questi ultimi provvedimenti a riferirsi, per la prima volta, allo spettacolo nella sua interezza ed unitarietà, un settore il cui andamento complessivo attraversa in quegli anni un momento di crisi profonda, soprattutto il cinema, con il calo del numero di giornate di programmazione, degli spettatori e dei film nazionali prodotti che incidono progressivamente in misura ridotta sugli incassi, con conseguente chiusura di molte sale cinematografiche.

Dopo l'espansione costante avvenuta negli ultimi due decenni, nel 1983 anche il teatro mostra segni di flessione: il prezzo del biglietto subisce un cospicuo aumento (+24%), mentre diminuiscono gli spettatori (-10,4%) e gli spettacoli prodotti; la situazione non è diversa nel settore musicale e lirico, dove diminuiscono gli spettatori e aumenta considerevolmente il prezzo dei biglietti (+30,2% per la lirica, +24,3% per la concertistica), e l'assetto economico e giuridico degli enti lirici contribuisce alla dispersione di denaro pubblico ed alla spirale di passività.

Sempre nel 1983, la II Commissione permanente della Camera dei Deputati, esaminato il bilancio di previsione 1984 del Ministero del turismo e dello spettacolo redige una raccomandazione al Governo in cui sottolinea:

"la perdurante ed urgente inderogabilità di organiche leggi di riforma finalizzate non solo al riordino e alla razionalizzazione dei settori, ma anche a cogliere le novità che si sono prodotte e che potranno essere ulteriormente stimulate, impegnando il Governo a:

1. *riconsiderare la possibilità di integrazione degli stanziamenti previsti per il settore spettacolo;*
2. *assumere le necessarie iniziative tendenti a sveltire le procedure e i meccanismi per l'erogazione dei contributi economici;*
3. *presentare sollecitamente organici disegni di riforma nei settori del teatro, cinema, musica, circhi equestri e spettacoli viaggianti."*

Con l'acuirsi della crisi dello spettacolo, anche dovuta all'avvento dell'emittenza televisiva privata che causa una forte concorrenza con quella pubblica sul piano dell'offerta culturale fra le mura domestiche, ed al fenomeno della pirateria che sottraggono ingenti risorse alle attività di spettacolo fruito in pubblica sala, gli operatori lanciano al Governo ed alla Presidenza della Repubblica un appello drammatico per sollecitare

"misure urgentissime volte a disciplinare i rapporti tra cinema e televisione, alla repressione della pirateria cinematografica e a scongiurare l'ulteriore chiusura di gran parte delle sale cinematografiche e teatrali"

(dal Giornale dello Spettacolo, n. 5/1984),

mentre i sindacati dei lavoratori degli enti lirici esprimono

"il timore che tutte le attività dello spettacolo possano restare paralizzate a ragione della gravissima situazione di stallo in cui versa il settore sul piano legislativo, finanziario e contrattuale"

(dal Giornale dello Spettacolo, n. 12/1984).

La proposta di riforma ed il dibattito

Il primo governo Craxi si costituisce nell'estate 1983. Il Ministero del turismo e dello Spettacolo deve promuovere un nutrito programma di riforme, e tale compito viene affidato all'ex Ministro alla Difesa, Lelio Lagorio, in passato presidente del Teatro comunale fiorentino e direttore della rivista tematica "Città & Regione" che molti volumi aveva dedicato alle questioni dello spettacolo, del turismo e dello sport.

Il 2 maggio 1984 Lagorio presenta al Consiglio dei ministri, che approva, una relazione sulla crisi complessiva dello spettacolo, illustrando i particolari della strategia individuata per arginare e superare definitivamente tale stato:

- un disegno di legge generale sugli interventi finanziari dello Stato, la cd. "*legge madre*";
- i disegni di legge relativi ai singoli settori, le cd. "*leggi figlie*";
- tre disegni di legge di "*raccordo*", cioè destinati a consentire la soluzione immediata di alcuni problemi più urgenti.
- un disegno di legge sulla pirateria cinematografica.

I tre disegni di legge finanziari di "*raccordo*", necessari per la saldatura tra l'esercizio 1984 e la previsione degli impegni di programmazione della stagione 1984/1985, con un fabbisogno che raggiungerà i 450 miliardi di lire in fase di approvazione, concernono:

- o un intervento straordinario per l'edilizia cinematografica e teatrale, con 30 miliardi di lire per la concessione di contributi in conto capitale ed operazioni di finanziamento a tasso agevolato per lavori di adeguamento alle misure di sicurezza; sono inoltre previsti 4,5 miliardi di lire per alimentare i fondi cinema (art. 28 e 45 legge n. 1213/65)
- o un intervento straordinario per l'integrazione dei fondi per il titolo III della legge musica (10 miliardi di lire) e per il teatro di prosa (11 miliardi di lire), mentre per l'EtI sono previsti ulteriori 4 miliardi di lire (in parte destinati al ripiano del deficit di bilancio);
- o un intervento straordinario per il ripiano delle passività pregresse degli enti lirici.

Al termine di un celere iter parlamentare i tre disegni di legge vengono definitivamente approvati il 28 giugno 1984. Il ministro Lagorio dichiara

"... Non si tratta di nuovi leggi-tampone, ma di leggi di raccordo che saldano il presente al momento in cui entreranno in vigore le riforme che

il Governo varerà. Pur essendo di raccordo, sono leggi importanti perché danno allo spettacolo l'energia sufficiente a concludere l'84, risanano totalmente il pesante passivo finanziario degli enti lirici e introducono elementi di novità, sottraendo il personale dei teatri ai vincoli paralizzanti del parastato e dello Stato. Si va, insomma, verso la concezione che il teatro è un'azienda pubblica che produce cultura e che quindi deve avere norme regolatrici che rendano possibile i più elevati gradi di efficienza, di modernità e di professionalità.

Se è sacrosanto il ripiano degli enti lirici, altrettanto lo è la prescrizione che nuovi indebitamenti sono vietati ed anzi resi impossibili e che il traguardo del pareggio del bilancio al 31 dicembre 1985 resta una conditio sine qua non per il normale funzionamento degli enti.

.... Una terza riflessione riguarda i rapporti fra le forze politiche, culturali ed imprenditoriali. In questa vicenda abbiamo potuto registrare una convergenza di consensi altissima che ha reso possibile un iter parlamentare molto celere, nonostante il rilievo e l'impegno finanziario richiesto dai provvedimenti"

(Giornale dello Spettacolo del 6 luglio 1984)

Lagorio mette in cantiere tre leggi di riforma del settore, dando però la precedenza ad una legge generale (definita "legge madre" dagli addetti ai lavori) che avrebbe adottato la pianificazione pluriennale di tutte le attività di spettacolo, garantito più cospicui finanziamenti pubblici e favorito per la prima volta nella legislazione italiana interventi privati agevolati.

E' la fine di luglio quando viene diramato uno schema di provvedimento essenzialmente finanziario, con la parametrizzazione degli stanziamenti al gettito derivanti da lotto e lotterie, fondo Rai, imposta spettacolo, e di autofinanziamento (mediante il sistema del tax- shelter e della detassazione). Il disegno di legge "*Nuova disciplina degli interventi dello Stato in favore dello spettacolo*" è presentato alla Camera il 30 ottobre del 1984 dal Ministro Lagorio, di concerto col Ministro del bilancio e della programmazione economica (Romita), col Ministro delle finanze (Visentini) e col Ministro del Tesoro (Goria).

E' interessante rileggere alcuni stralci della relazione che accompagna la proposta per comprendere pienamente la ratio dell'iniziativa e l'attualità di un dibattito che si conferma ancora dopo 25 anni.

"Lo Stato democratico si astiene da interventi direttivi sulla cultura, ma non può ignorarla. Ha quindi due doveri: capire e sostenere. Capire e saper vedere la filigrana delicatissima di una struttura che non ha corpo ma che è al contempo l'essenza della storia di un popolo; sostenere i centri creativi con interventi che consentano di esprimersi al meglio e non si traducano mai nei condizionamenti usati dai regimi totalitari. La nostra cultura è libera ma alla libertà non corrisponde un interesse razionale e completo da parte dello Stato... e un interesse inadeguato si tramuta nella disorganicità degli interventi finanziari.

Perché si badi bene, lo Stato non manca di contribuire economicamente allo sviluppo della cultura, ma lo fa destinando mezzi quantitativamente scarsi e con un disegno organizzativo inidoneo alle finalità cui sono destinati. Di conseguenza, il mondo della cultura che si muove ed evolve con estrema rapidità, trovandosi di fronte ad atteggiamenti pubblici

caratterizzati da frammentarietà di disegno, carenza di iniziative e tempi lentissimi di intervento, è costretto a sopravvivere. O finisce per isolarsi in manifestazioni elitarie che hanno livelli di utilità altissima ma, in quanto episodiche o malamente diffuse, solo in minima parte e a lungo termine possono adempiere alla funzione sociale che è propria della cultura.

Gli interventi attuali si rivelano non solo inadeguati, ma anche inutili e a volte dannosi: si tratta di denaro pubblico che, distribuito irrazionalmente, non serve ad incentivare realmente la cultura dello spettacolo e può quindi considerarsi denaro sprecato... la cui tardiva erogazione costringe inoltre gli operatori e le istituzioni del settore a progressivi indebitamenti per la necessità del ricorso al credito in attesa delle contribuzioni statali.

Il problema vero che dovrà essere risolto legislativamente è quello del "rovesciamento" del modo in cui, da parte pubblica, è stato finora inteso e vissuto il rapporto con il mondo dello spettacolo. Occorre riconoscere che la politica sin qui seguita deriva da molte aspirazioni spesso contraddittorie che vanno sostituite da una aspirazione centrale: e cioè dalla constatazione che lo spettacolo è un settore ad elevatissima potenzialità produttiva sia sul piano economico nazionale, sia per il miglioramento della qualità della vita. Da questa constatazione discende che lo spettacolo, come fenomeno produttivo in senso proprio, ha una dimensione di impresa di interesse nazionale che, in quanto tale, deve essere dalla parte pubblica stimolato ad espandersi e a migliorare il suo impegno con una seria ed informata programmazione esecutiva. Per far questo è necessario che l'intervento economico pubblico modifichi la sua strutturazione e la sua dinamica.

Occorre quindi individuare in primo luogo i punti negativi che hanno caratterizzato il sistema esistente e nel trovare, in secondo luogo, i punti positivi d un nuovo tipo di intervento. Attualmente i punti negativi sono:

- la frammentazione dello spettacolo in settori nettamente distinti, impedendo un'analisi del fenomeno nel suo complesso ed una considerazione organica dell'esigenza di un settore nei confronti dell'altro. E' giusto dunque contrapporre una soluzione nuova fondata sul concetto di unificazione dello spettacolo: cinema, teatro, musica, circo, spettacolo viaggiante sono espressioni composite e intercomunicanti di una realtà-cultura unica e solo se considerati nella loro globalità possono consentire interventi finanziari pubblici razionalmente programmati;*
- la mancanza di una fonte di finanziamento stabile e automatica. I diversi settori sono aiutati dallo Stato soprattutto con leggi speciali più o meno periodiche che tengono conto solo delle esigenze di breve momento e sembrano destinate a non prevenire le situazioni di crisi ma a tentare di tamponarle per un certo periodo, fino a quando cioè le crisi, inevitabilmente aggravatesi, non richiedano ulteriori urgenti leggi tampone. Occorre allora creare un meccanismo contrario, un fondo stabile e alimentato anno per anno automaticamente da proventi fissi dello Stato; un punto di riferimento certo, che consenta all'Esecutivo la programmazione degli interventi attraverso una individuazione preventiva dei settori e delle situazioni che hanno bisogno di sostegno e stimolo e dia quindi al mondo dello spettacolo la possibilità di organizzare tempestivamente e con relativa*

- tranquillità le proprie azioni. Il nuovo meccanismo comporta, naturalmente, una quantità congrua di finanziamento, una quantità che peraltro inciderà in percentuale limitata sul bilancio dello Stato;*
- i ritardi nell'erogazione dei fondi stanziati che, agendo come volano per la moltiplicazione delle situazioni passive del settore, costituiscono ormai una epidemia drammatica. Ad un settore di spesa reale e di produzione di cultura non può adattarsi una organizzazione burocratica delle incentivazioni economiche. Il denaro occorre prima o contestualmente all'operazione-spettacolo che si intraprende. Oggi viene sempre erogato dopo, un dopo così spesso prolungato da costringere gli operatori a ricorrere al credito bancario, di modo che, quando il denaro pubblico destinato arriva, una buona parte di esso può essere utilizzato solo per il pagamento degli interessi passivi sui mutui. Va allora istituito un modello di gestione degli investimenti pubblici che riduca al minimo fisiologico il pericolo dei ritardi e concretizzi l'esigenza dell'erogazione preventiva, un atto dovuto non solo per il settore ma anche per la provenienza pubblica del denaro;*
 - la mancanza di forme serie di incentivazione indiretta. Finora è stata scarsa, da parte degli apparati statali, la comprensione di quanto possa rendere in termini di produttività di immagine e di più oculata utilizzazione dell'intervento pubblico, una politica di incentivazione degli investimenti nel settore. Eppure è chiaro che lo spettacolo produce occupazione e tecnologia e quindi ricchezza per il Paese; che dunque la cultura dello spettacolo merita la stessa attenzione destinata sul piano fiscale ad altri settori della produzione nazionale. In proposito è utile guardare alle esperienze già fatte in Usa, Germania, Australia, Canada, dove manovre di alleggerimento e di agevolazioni fiscali allo spettacolo, intese come incentivazione agli investimenti nel settore, hanno dato frutti, e non solo culturali, di notevole interesse: quel poco cui lo Stato ha rinunciato con la manovra di agevolazione fiscale ha avuto, nel corso del tempo, una resa di dimensioni notevolissime.*

.....

In questa situazione diviene indilazionabile un progetto di urgenti riforme. In realtà siamo all'ultimo atto: o lo Stato decide di rovesciare l'ottica con la quale finora ha guardato a questo prezioso momento di cultura e adottare sistemi del tutto nuovi rispetto a quelli sin qui coltivati o arriviamo rapidamente alla crisi mortale dello spettacolo italiano".

Il disegno di legge si divide in tre titoli:

- il nuovo sistema di finanziamento e contributo statale nella sua unitarietà (articoli 1-6);
- le agevolazioni fiscali per i singoli settori (articoli 7 - 12);
- le norme finali, transitorie e di copertura economica (articoli 13 - 15).

La proposta istituisce:

- o il Fondo Unico dello spettacolo (Fus), disciplinando i meccanismi di ripartizione annuale fra i vari comparti (teatro lirico, musicale e di prosa, cinema, circo e spettacolo viaggiante) secondo le esigenze reali minime ed introducendo un capitolo di bilancio per interventi compensativi ed integrativi. Il fondo ha carattere triennale e indicizzato, la cui entità nei trienni successivi è definita, in sede di legge finanziaria, sulla base dei fabbisogni di investimento dei diversi settori. Al suo interno confluiscono tutti i finanziamenti stabiliti dai precedenti