



*Gabriella Carlucci*  
*Willer Bordon*

## IL MERCANTE E L'ARTISTA

*Per un nuovo sostegno al cinema:  
la via italiana al "tax shelter"*

Le innovative misure fiscali  
a sostegno dell'industria cinematografica  
e audiovisiva  
Per uno Stato stimolatore di cultura,  
non assistenzialista:  
la riforma bipartisan Carlucci-Bordon

a cura di

Angelo Zaccone Teodosi  
Bruno Zambardino  
Alberto Pasquale

SPIRALI

Editoriale Libero Srl  
Direttore Libero: Vittorio Feltri  
Direttore Libero Mercato: Oscar Giannino  
Direttore Responsabile: Alessandro Sallusti  
Distribuzione: Press – Di  
Reg. Trib. Bolzano n. 8/64 del 22/12/1964

*Prima edizione: luglio 2008*

*Copyright by*

©

Spirali

The Second Renaissance s.r.l.

via Fratelli Gabba 3, 20121 Milano

[www.thesecondrenaissance.com](http://www.thesecondrenaissance.com)

[www.spirali.com](http://www.spirali.com) [redazione@spirali.com](mailto:redazione@spirali.com)

PRESENTAZIONE DI

Sandro Bondi

PREFAZIONI DI

Gabriella Carlucci  
e Willer Bordon

CONTRIBUTI DI

Renato Brunetta, Paolo Ferrari, Riccardo Tozzi,  
Filippo Cavazzoni, Vito Cartolano, Annalisa Putorti

POSTFAZIONE DI

Gaetano Blandini

*in collaborazione con*

Istituto italiano per l'Industria Culturale-IsICult  
Fondazione Istituto Bruno Leoni-Ibl

## SOMMARIO

### PRESENTAZIONE

*Sandro Bondi*

### PREMESSA

#### PREFAZIONI

Quando ho cominciato ad amare il cinema?

*Gabriella Carlucci*

Dopo vent'anni dal tentativo, con Strehler, di un "tax shelter"  
per il teatro

*Willer Bordon*

#### INTRODUZIONE

Genesi e ambizioni di questo libro: per un cinema forte e libero,  
per un "policy making" evoluto

*Angelo Zaccone Teodosi*

#### PRIMA PARTE

Scenario generale della politica e dell'economia della cultura

*Filippo Cavazzoni*

1. Il rapporto tra economia e cultura
2. L'intervento pubblico nel settore culturale

#### SECONDA PARTE

Il contesto europeo e il mercato nazionale

1. Lo scenario europeo: il mercato, le regole, gli strumenti

*Bruno Zambardino*

Cenni al sistema Usa di *Annalisa Putorti*

2. Lo scenario del mercato nazionale: evoluzione della filiera  
produttiva e distributiva

*Alberto Pasquale*

## TERZA PARTE

### Le leve fiscali a favore del cinema italiano: dalle radici storiche al “pacchetto” nella Finanziaria 2008

1. Excursus storico-normativo sui primi provvedimenti di “tax shelter” in Italia

*Vito Cartolano*

2. La Finanziaria 2008: l’introduzione del “tax credit” e del “tax shelter”

3. “Tax credit” e “tax shelter”: autorizzazione della Commissione Europea e disposizioni applicative del Ministero per i Beni e le Attività Culturali

*Alberto Pasquale*

Alcune considerazioni sulla indispensabile riforma dell’intervento dello Stato nel settore dello spettacolo *di Renato Brunetta*

La posizione degli industriali *di Paolo Ferrari, Riccardo Tozzi (Anica)*

## POSTFAZIONE

### Tra il mercante e l’artista, ovvero dell’evoluzione dell’intervento dello Stato nel cinema: verso un cambio di rotta

*Gaetano Blandini*

## BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

## BIOGRAFIE DEGLI AUTORI

PRESENTAZIONE  
DI

SANDRO BONDI

Ministro per i Beni e le Attività Culturali

I recenti successi del cinema italiano, per esempio al Festival di Cannes dove sono stati premiati *Gomorra* di Matteo Garrone e *Il Divo* di Paolo Sorrentino, dimostrano come un settore così importante per la cultura del Paese stia vivendo una nuova stagione.

Sulla Croisette, i nostri film hanno dato al mondo il segnale che sta rinascendo un cinema italiano forte, impegnato, forse anche scomodo, diretto da magistrali registi e interpretato da valenti attori italiani, capace inoltre di competere sul mercato.

Negli ultimi decenni le distorsioni del mercato cinematografico hanno infatti messo sempre più a rischio la specificità del nostro cinema, mortificandone la forza creativa, impoverendone la capacità produttiva e limitandone la diffusione sul territorio nazionale e in Europa.

È andato configurandosi un mercato incapace di sostenere i film a matrice culturale, caratterizzati da una domanda non sufficientemente ampia ed esposti a un processo generalizzato e continuo di costi di produzione crescenti.

Se dunque non ci fosse sostegno pubblico, non esisterebbe più da tempo cinema di qualità italiano. E in considerazione del nostro glorioso passato, quando i nostri maestri primeggiavano nel mondo, mi sembra doveroso che il Ministero per i Beni e le Attività Culturali continui in questa opera.

Certo, sovvenzionare non significa sprecare soldi per pellicole che nessuno mai vedrà.

Credo che lo Stato debba sempre intervenire in via sussidiaria, finanziando i privati, mai sostituendosi a loro.

Per questo motivo, sono al vaglio della Commissione Europea alcune novità legislative, come i “tax credit” e i “tax shelter”, con cui cercheremo di incoraggiare l’ingresso di aziende e di capitali privati anche non direttamente coinvolti nel mondo del cinema.

Sarà – a mio modo di vedere – una tappa fondamentale nelle strategie di intervento pubblico a sostegno del settore cinematografico, un atto quasi rivoluzionario, dopo decenni di logica statalista e interventista.

Attese da molti anni e condivise dalle associazioni di categoria (imprenditori in primis, ma anche autori), queste misure si sono trasformate in provvedimenti normativi grazie a un accordo bipartisan, che ha visto tra i suoi protagonisti esponenti della maggioranza (l’ex Ministro Francesco Rutelli e il senatore Willer Bordon) e rappresentanti dell’opposizione (l’onorevole Gabriella Carlucci) della precedente legislatura.

In particolare, la prima promotrice dell’iniziativa è stata Gabriella Carlucci, da anni Responsabile del Dipartimento Cultura e Spettacolo di Forza Italia.

L’articolato pacchetto di agevolazioni, che prevede un “mix” di interventi di crediti d’imposta (“tax credit”) e di detassazione sugli utili (“tax shelter”), punta a incentivare gli investimenti anche esterni al settore.

Mira a rafforzare la competitività delle imprese nazionali, in una logica virtuosa, che mette per la prima volta in risalto un approccio di intervento da parte dello Stato di natura “indiretta”, da affiancare ai tradizionali sovvenzionamenti diretti del Fondo Unico per lo Spettacolo.



In vista di questo provvedimento, destinato a rendere più robusto e dinamico il tessuto delle imprese operanti lungo l'intera "filiera" (produttori, distributori ed esercenti, industrie tecniche...), questo libro, promosso da Gabriella Carlucci, fornisce un contributo tecnico-operativo e propone una ricognizione approfondita della materia, inquadrandola in una dimensione internazionale. Contributo che reputo essenziale poiché sul tema è necessario aprire un ampio dibattito tra tutti gli operatori coinvolti.

Sono inoltre convinto che se il risultato in questo campo sarà positivo, il "tax shelter" e il "tax credit" potranno essere applicati in altri settori, diventando strumenti perfetti per un rilancio dell'intera industria culturale italiana.

Non più solo sovvenzioni dirette quindi, ma stimolazioni diffuse e indirette dell'intero comparto industriale: solo un sistema ricco e solido può garantire maggior pluralismo espressivo.

Quindi, maggiore libertà per gli autori, per i creativi e per i tecnici, per gli imprenditori.

E, infine, per lo spettatore.

## PREMESSA

Entro la seconda metà del 2008, la Commissione Europea darà il via libera al “pacchetto” di agevolazioni fiscali introdotto dalla Legge Finanziaria 2008 \*, ovvero il “tax credit” e il “tax shelter”, segnando una tappa fondamentale nelle strategie di intervento pubblico a sostegno del settore cinematografico, quella che senza retorica potremmo definire una storica “fase 2” – quasi “rivoluzionaria” nell’approccio, come scrive il Ministro per i Beni e le Attività Culturali nella sua Presentazione – dopo decenni di logica statalista interventista nel settore.

L’articolato e ambizioso pacchetto di agevolazioni, che

---

\* Più esattamente, la Legge Finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007) ha – in parte – accolto quanto previsto nei diversi provvedimenti di riforma della cinematografia rimasti allo stato di proposte di legge nell’iter parlamentare, disponendo, all’articolo 1, commi 325-343, alcune incentivazioni fiscali per il settore:

- i commi da 325 a 336 dell’articolo 1 della Finanziaria introducono infatti meccanismi di incentivazione fiscale a favore degli investimenti nella “filiera” del cinema, tramite “crediti d’imposta”, sia per le imprese esterne (cosiddetto “tax credit” esterno) sia per le imprese interne (cosiddetto “tax credit” interno);

- i commi da 337 a 341 e il comma 343 introducono un innovativo meccanismo di detassazione degli utili reinvestiti in ambito cinematografico (cosiddetto “tax shelter”), prevedendo un limite di spesa – nel bilancio dello Stato – pari a 5 milioni per il 2008, 10 milioni per il 2009, 15 milioni per il 2010.

prevede un “mix” di interventi di crediti d’imposta (“tax credit”) e di detassazione degli utili (“tax shelter”), punta a incentivare gli investimenti (anche esterni al settore).

Mira a rafforzare la competitività delle imprese nazionali, in una logica virtuosa, che mette per la prima volta in risalto un approccio di intervento da parte dello Stato di natura “indiretta”, da affiancare ai tradizionali, e spesso inefficaci, sovvenzionamenti diretti derivanti dal Fondo Unico per lo Spettacolo (e prima ancora da decenni di finanziamenti pubblici, fin dai tempi del regime fascista).

Questo libro intende fornire un contributo tecnico-operativo al dibattito in corso, proponendo una ricognizione approfondita della materia, inquadrandola in una dimensione europea e internazionale.

Se il risultato dell’applicazione al settore cinematografico sarà eccellente, il “tax shelter” e il “tax credit” potranno divenire – scrive ancora Bondi – strumenti ideali per un rilancio dell’intera industria culturale italiana, in base a un principio di intervento indiretto dello Stato nel sistema della cultura.

Non più sovvenzioni dirette (spesso a pioggia, clientelari, consociative, particolari), quindi, ma stimolazioni diffuse e indirette dell’intero tessuto industriale: solo un sistema ricco e solido può garantire una estensione del pluralismo espressivo e della pluralità di soggetti imprenditoriali.

I contributi di questo saggio – elaborati da professionisti ed esperti del settore – offrono una panoramica a 360 gradi delle reali prospettive di crescita dell’industria cinematografica nazionale, in uno scenario globale sempre più agguerrito e competitivo, nel quale la capacità di “attrazione” di nuove risorse e la messa in campo di strumenti efficaci in grado di far affluire investimenti più massici sul territorio (valorizzando la matrice culturale delle nostre opere) risulteranno i vettori strategici decisivi per recuperare il di-

vario con i nostri “competitor” europei diretti, elevando il livello di professionalità e il grado di responsabilizzazione degli addetti ai lavori.

Il volume, con la Presentazione di Sandro Bondi, è articolato in tre Parti, precedute da due Prefazioni, curate dai promotori dell’iniziativa, e da una Introduzione redatta da uno dei curatori dell’opera.

La Prima Parte (*Scenario generale della politica e dell’economia della cultura*) include contributi che mirano a fornire un inquadramento teorico dello scenario generale delle politiche culturali in materia cinematografica, delineando il rapporto tra economia e cultura e i differenti modelli di intervento pubblico in ambito culturale.

La Seconda Parte (*Il contesto europeo e il mercato nazionale*) propone una panoramica degli strumenti e delle regole adottate nei principali Paesi europei per incentivare e stimolare le rispettive industrie nazionali, nonché una analisi delle performance dei 5 più rilevanti mercati europei in termini di incassi, presenze e numero di sale. Segue un’attenta descrizione dell’attuale stato di salute del mercato nazionale.

La Terza Parte (*Le leve fiscali a favore del cinema italiano: dalle radici storiche al “pacchetto” in Finanziaria*) costituisce la sezione più operativa del volume, nella quale vengono illustrati nel dettaglio tecnico-normativo i provvedimenti introdotti nell’ultima Legge Finanziaria, descrivendo la natura e la ratio sottese alle varie misure. L’analisi è preceduta da un excursus che dà conto della presenza di alcuni “precedenti storici”, introdotti nel nostro ordinamento già a partire dalla metà degli anni ’80.

Sono riportate infine le posizioni dell'Anica, la principale associazione delle industrie cinematografiche, e un contributo del Ministro per la Funzione Pubblica e l'Innovazione.

L'opera si chiude con una Postfazione a firma del Direttore Generale per la Cinematografia del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Il volume è corredato da una serie di appendici interne, che riportano, tra l'altro, il testo integrale dei commi della Finanziaria 2008 che disciplinano il "tax credit" e il "tax shelter".

Il volume – che esplora una materia rispetto alla quale in Italia, fino a oggi, non è esistita bibliografia – si pone come prima edizione, avente la funzione di stimolare l'attenzione degli operatori – sia del settore cinematografico sia di altri settori – rispetto alle norme innovative: si procederà a una seconda edizione non appena i decreti di attuazione riceveranno l'imprimatur definitivo della Commissione Europea.

Con la seconda edizione, nell'autunno 2008, il libro acquisirà tutta la sua valenza anche di manuale operativo.

## PREFAZIONE

### *Quando ho cominciato ad amare il cinema?*

di Gabriella Carlucci \*

Quando ero bambina non esistevano le videocassette e i film si vedevano al cinema. Ricordo che, all'epoca, mi era consentito andarci solo durante i periodi di vacanza. A Fregene, dove ho trascorso tante estati della mia infanzia, il cinema aveva una programmazione pomeridiana dedicata ai più piccoli. Lì ho visto i miei primi film, in particolare i cartoni animati della Disney.

*Cenerentola* è stato il primo incontro con il grande schermo e forse uno di quelli che più mi ha segnata. Quando le luci si spensero e rimase solo lo scintillio dello schermo, ebbi la straordinaria sensazione che la favola raccontata nel libro, che avevo sfogliato e risfogliato mille volte, avesse magicamente preso vita. Rimasi incollata alla seggiolina, allora ancora di legno, per tutto il pomeriggio, assistendo a tre spettacoli consecutivi.

Da quel pomeriggio estivo, ogni volta che, seduta su una, ormai comoda, poltrona di un cinema, quel rituale si ripete, provo sempre la stessa grande emozione della prima volta, come se un'antica, piacevolissima, affascinante

---

\* Parlamentare della Repubblica, Legislature XIV-XV-XVI.

sensazione si rimpossessasse di me, una sorta di piacevole virus che riprende vigore.

Il cinema indubbiamente è un grande rito collettivo e, come tale, ha bisogno di essere consumato nel suo luogo adatto, la sala cinematografica.

A metà degli anni Novanta vidi un film straordinario, una pellicola franco-vietnamita di un regista esordiente che aveva ricevuto la *nomination* agli Oscar come miglior film straniero. Si intitolava *Il profumo della papaya verde*. La storia era ambientata nel Vietnam degli anni Cinquanta e protagonista era una colf-bambina, una moderna Cenerentola dagli occhi a mandorla.

Si trattava di una pellicola senza dialoghi, dove a farla da padrone erano i luoghi e i volti.

Non dimenticherò mai una scena in cui, cessato un violento acquazzone, il colore del fogliame risultava più intenso e brillante per via della pioggia caduta, e così pure il legno degli alberi e delle case. Immersa con i sensi nel paesaggio, come d'incanto, in quel momento, *sentii* davvero il profumo del legno bagnato.

Anni dopo qualcuno mi regalò un dvd di questo film, un regalo graditissimo. La sera stessa infilai il disco nel lettore ma, ahimè, il piccolo schermo del televisore non riuscì a restituirmi le straordinarie sensazioni provate al cinema.

Da quel momento ho avuto la certezza che solo la maestosità dello schermo cinematografico e quel grande buio che avvolge lo spettatore sono in grado di incantare i sensi esaltandoli, permettendoci quella magica sospensione dalla realtà che è poi l'essenza del cinema.

Sono sempre stata una grande frequentatrice di sale cinematografiche. Non dimenticherò mai quando in un cinema di Rimini andai a vedere con mia sorella *Il Grande Gatsby*, interpretato da Robert Redford. Ho amato molto Francis Scott Fitzgerald ed ero curiosa di capire come l'America del jazz, di Al Capone e degli *speakeasies* fosse stata raccontata da Francis Ford Coppola (ma la regia era di Clayton). I giardini "azzurri" di Gatsby, uomini e donne che andavano e venivano, tra bisbigli, champagne e stelle, tutto era sul grande schermo come e, se possibile, meglio di quanto avessi immaginato.

Che dire poi della grande emozione provata quando vidi per la prima volta *Via col vento*. Avevo amato intensamente il libro e la sua protagonista e lo rileggevo ogni qual volta mi tornava alla mano. Nella mia fantasia immaginavo luoghi e volti. Apprezzai moltissimo la scelta di tutto il cast, come se quelle parti fossero state scritte ad hoc per quegli attori. Raramente mi è capitato, come quella volta, di non rimanere delusa dalla trasposizione cinematografica di un romanzo.

Ai tempi dell'università, preparando il primo esame di storia del cinema, frequentai un seminario dedicato a Luchino Visconti. Rimasi colpita dalla profondità della sua opera, dalla grande ricerca stilistica, dalla visione a volte decadente, ma soprattutto dall'elettismo: un grande maestro capace di regalarci capolavori diversi fra loro per epoche e contesti sociali; pensiamo a film come *Bellissima*, *Rocco e i suoi fratelli*, *Il Gattopardo* o *Gruppo di famiglia in un interno*. La visione di *Ludwig*, poi, mi "obbligò" a un pellegrinaggio a Neuschwanstein, il famoso castello del principe bavarese, per scoprire che la ricerca maniacale del dettaglio della scenografia, dell'arredamento e dei costumi, servono



sì alla credibilità e alla visione storicamente esatta di una vicenda, ma che solo Visconti li aveva saputi trasformare in opera d'arte.

Tra i miei amori non voglio dimenticare Almodóvar: nel 1980, a Madrid, in un cinema-sottoscala, assistetti alla proiezione di *Pepi, Luci, Bom y otras chicas del montón*.

Erano quelli gli anni clou della movida madrilena, con musica punk e new wave, abbigliamento sgargiante e libertà sessuale, mondo puntualmente riprodotto nella pellicola 16mm, il tutto raccontato però con ironia goliardica e uno sguardo amoralistico su omosessualità e devianze, con un gusto per il melodramma misto a trasgressiva gioialità che sono le inconfondibili cifre stilistiche del primo, travolgente Almodóvar. Riuscii a incontrarlo, e sono tuttora sua amica, ma dovetti aspettare nove anni per assistere al suo trionfo italiano al David di Donatello con il film *Donne sull'orlo di una crisi di nervi*.

Non voglio annoiarvi con questi ricordi, ma posso dire che se mi venisse posta la faticosa domanda "*Quale film vorresti portare con te su un'isola deserta?*", avrei non poche difficoltà a scegliere.

La cosa che poi mi ha sempre attratto del cinema è la capacità di riflettere in maniera evidente le radici culturali di provenienza.

I film francesi, così come quelli tedeschi, spagnoli e anche quelli italiani sono identificabili a prima vista. Questa peculiarità oggi assume un valore fuori dal comune. Pensiamoci: in un mondo che in tutti i settori tende alla globalizzazione, la settima arte riesce ancora, e con determinazione, ad andare contro corrente.

Anche il cinema italiano, specchio dei tempi e della società, ha vissuto stagioni alterne per contenuti e per profondità. I momenti di crisi economica si sono sempre ri-

flessi nella pellicola. Nei primi anni Novanta, con la crisi economica seguita a *tangentopoli*, le risorse per il cinema si sono assottigliate. A fronte di una certa rinascita dal punto di vista dei contenuti, il nostro cinema ha attraversato una fase, per così dire, di *camera e cucina*, un neo-neorealismo, una *povertà* che, se negli anni Cinquanta era lo specchio di una società che si ricostruiva dalle sue ceneri, negli anni Novanta era solo il paradosso di una povertà di mezzi in uno dei Paesi più industrializzati del mondo.

Oggi che la rinascita culturale del cinema in Italia non è solo una speranza ma una consolidata realtà, è necessario guardare al futuro e nel futuro del nostro cinema non può non esserci che lo sdoganamento definitivo da un ambito prettamente nazionale. Spesso, nelle occasioni ufficiali legate alla mia attività politica, ho citato il film *Vacanze romane*, per la regia di William Wyler, con protagonisti due eccezionali Audrey Hepburn e Gregory Peck, un film Paramount del 1953. Mi piace citarlo, non solo perché è stato il primo film americano girato interamente in Italia, ma anche perché fu determinante nella riattivazione di flussi turistici dall'America verso il nostro Paese, dopo gli eventi bellici e la caduta del fascismo e le tormentate vicende del Dopoguerra.

Anche se il nostro cinema aveva fornito capolavori all'immaginario mondiale, fino ad allora una certa immagine neo-realistica non aveva contribuito a stimolare il turismo internazionale verso l'Italia. *Vacanze romane* comunicò invece oltreoceano che da noi era iniziata una positiva stagione socio-economica e contribuì senz'altro a rendere il nostro Paese attraente e appetibile anche per gli americani.

Nel 2001 l'industria del cinema italiano ha investito meno di 2 milioni di euro nella realizzazione di 68 film nazionali. Gli americani spendono 3,3 milioni di euro per la sola stampa delle copie di un singolo film.

Il budget complessivo (produzione, copie e pubblicità) di un film medio delle major americane è circa di 70 milioni di euro, cifra che corrisponde all'investimento italiano nella produzione di ben 35 film. Dunque il totale degli investimenti italiani nella produzione cinematografica (210 milioni di euro) corrisponde a quanto viene speso, negli Usa, per la produzione di 3 soli film.

Queste cifre evidenziano in maniera inequivocabile le dimensioni del problema e quale tipo di concorrenza il cinema italiano debba affrontare.

Il cinema può diventare un ambasciatore d'eccellenza per il nostro Paese nell'immaginario collettivo planetario. Per questo abbiamo il dovere di utilizzarlo al meglio, come strumento di promozione della cultura italiana, del turismo, dell'artigianato, della nostra cucina e più in generale del *made in Italy*.

Vorrei sottoporvi ancora solo alcuni dati davvero significativi. Gli investimenti nel cinema italiano ammontano a 200 milioni di euro; la spesa dei turisti stranieri in Italia è di 28.779 milioni di euro. Il rapporto tra investimenti nel cinema e spesa dei turisti in Italia è di 1 a 144.

In sostanza, se in Italia vengono investiti mediamente 200 milioni di euro l'anno nella produzione di film, come si può sperare che, con questo livello di budget, si possano realizzare film che superino i confini nazionali e possano quindi attrarre turismo internazionale?

Ecco perché il meccanismo del "tax shelter" rappresenta in questa situazione un valido carburante per il nostro cinema affinché non venga ridotto a una dimensione squisitamente provinciale. La leva fiscale induce poi a pianificare programmi di sviluppo, ad allungare la stagione cinematografica e a distribuire i titoli lungo il corso dell'anno.

Ma ecco un altro aspetto interessante: le misure del "tax

shelter" interessano e coinvolgono tutti i soggetti che operano nei vecchi e nei nuovi media, ovvero tutti coloro che lavorano alla produzione di contenuti, che saranno sempre più contenuti digitali: grandi broadcaster, emittenti tv medie e piccole, pay tv, gestori di telefonia mobile, operatori internet, agenzie di home video e tutti coloro che appartengono alla filiera del multimediale.

Finalmente in Italia, come già succede da tempo in altre parti del mondo, si finanzia l'impresa e non il prodotto: più forte sarà l'impresa più si rafforzerà il mercato e più si renderà dinamica la competizione.

Lo Stato potrà così in futuro indirizzare le proprie risorse davvero verso i giovani e verso coloro che fanno della ricerca espressiva ed estetica il proprio punto di forza. E non solo, potrà sempre di più investire nella formazione, nella conservazione e divulgazione del nostro patrimonio filmico e nella internazionalizzazione del nostro cinema.

Sulla formazione delle mie idee sul cinema e sulla seguente elaborazione di una ricetta per il rilancio, pesa molto lo studio delle leggi di altri Paesi. Negli Stati Uniti, il reinvestimento di utili detassati è uno dei tanti strumenti, accanto a legislazioni locali estremamente vantaggiose come ad esempio quella dell'Arizona, dove lo Stato rimborsa totalmente le spese di produzione sostenute in loco.

Rimanendo in Europa, possiamo prendere come esempio l'Irlanda, che prevede una deduzione fiscale fino a raggiungere l'80% della somma investita e dove l'utilizzo ormai da vent'anni della leva fiscale ha cambiato in modo consistente l'infrastruttura dell'industria cinematografica nazionale.

E, ancora, in Lussemburgo i "certificati di investimento"

sono rilasciati ai produttori per diminuire la base imponibile fino al 30% del reddito, mentre in Belgio una società che ha investito in un film può richiedere una deduzione fiscale fino al 150% della somma investita. In Inghilterra, infine, l'equivalente delle nostrane Film Commission cofinanzia la produzione e rimborsa i prestiti accesi per produrre un film.

Per concludere, sono convinta che l'introduzione del "tax shelter" aprirà nuovi e stimolanti scenari anche per il nostro cinema.

Il *fare cultura* si allargherà a quanti fino a oggi non avrebbero mai pensato di poter entrare a far parte di un processo creativo e di promozione della nostra cultura all'estero.

Tutto questo avrà ripercussioni benefiche sul cinema, sulla vita culturale italiana e sulla nostra immagine nel mondo.

Un cinema più ricco significa anche un cinema più libero e in grado di esprimere appieno le sue molteplici capacità e potenzialità scongiurando quel ripiegamento su se stesso che, per la ristrettezza di fondi, ha reso fino a oggi il nostro cinema appannaggio di *pochi* e *sicuri* autori e produttori, impedendo così di dare voce e corpo alla creatività giovanile.

Ho un grande sogno: che il cinema italiano torni a essere vitale espressione della nostra vitalissima terra. Ma, perché i sogni si realizzino, bisogna aiutarli a prendere corpo attraverso atti concreti e credo che, questa volta, possiamo dire di essere sulla strada giusta.

PREFAZIONE

*Dopo vent'anni dal tentativo, con Strehler,  
di un "tax shelter" per il teatro*

di Willer Bordon \*

Il mercante e l'artista sono da sempre nell'immaginario collettivo come gli epigoni di due mondi totalmente incommunicanti.

In parte, con buona ragione: laddove si pensi alla stolidità di un risultato artistico visto solo nei termini della sua immediata spendibilità commerciale.

Nello stesso tempo, però, ciò ha significato – specie quando il tutto veniva fortemente ideologizzato – relegare e addirittura confinare il mondo artistico in una sorta di riserva o di "zona franca", la cui sostenibilità spesso veniva delegata al mecenate o al potente di turno.

In Italia, per di più, tutto questo ha prodotto una discutibile contiguità con il potere più propriamente politico. Sarà bene, dunque, mettere alcuni paletti.

Il primo, non discutibile e per certi versi non disponibile, è che l'opera artistica, quando sia tale, prescinde dal risultato della sua mercificazione, perché il suo principale prodotto è la crescita culturale, la fruizione estetica e l'elevazione spirituale, che di per se stesse sono sufficienti a giustificarla, anzi a richiederla come elemento non prescindibile dal completamento intellettuale dell'uomo e dal suo divenire compiutamente persona.

---

\* Parlamentare della Repubblica, Legislature X-XI-XII-XIII-XIV-XV.

Il che, per sua stessa natura, non può non comportare anche un impegno non secondario a carico del bilancio statale.

Purtroppo so bene che nei bilanci pubblici gli investimenti per la cultura sono quelli che per primi vengono “tagliati”.

A tal proposito, ricordo un aneddoto che vale la pena di citare.

Quando ero Sottosegretario al Ministero dei Beni Culturali, nel biennio 1996-1998, in una delle numerose visite di rappresentanza che facevo in giro per l'Italia, quella volta in Sicilia, nella meravigliosa Val di Noto, paradiso barocco incastonato in una regione ricca di culture, incontrai un non più giovanissimo Assessore alla Cultura, che mi prese da parte e mi raccontò le vicende che accadevano di sovente nel corso dei consigli comunali a cui partecipava.

In particolare, ogni volta che tentava di inserire nei bilanci consiliari un investimento per la riqualificazione architettonica e/o culturale del territorio di sua competenza, veniva rapidamente zittito: fattosi furbo, decise di derubricare le sue richieste sotto l'insegna dei “lavori pubblici”, avendo da quel momento quasi sempre “semaforo verde”.

Da tempo mi batto – sono più di vent'anni – affinché lo Stato metta a bilancio, per la cultura e per lo spettacolo, fondi adeguati.

Anche oggi, con il seppur aumentato livello del Fondo Unico per lo Spettacolo, siamo ancora a uno standard non adeguato.

Veniamo dunque ora più direttamente alla questione che – con tanta accuratezza, precisione documentale e competenza tecnica – viene affrontata nel bel volume che qui introduciamo.

Non ho mai avuto dogmatismi che rifiutassero un ade-

guato sostegno da parte del privato né, tanto meno, che rifiutassero la filiera industriale anche per l'opera culturale.

Né ho avuto parole tolleranti nei confronti della cosiddetta "arte di palazzo" o, peggio ancora, di una produzione parastatale del tutto indifferente ai suoi risultati commerciali e, quindi, di fruibilità popolare.

Allo stesso tempo, ho sempre pensato che, anche dal punto di vista "industriale" dell'investimento che sottende alla realizzazione di un'opera culturale o cinematografica, occorra intervenire con incentivi di varia provenienza, non da ultimi quelli delle agevolazioni fiscali.

Che così la pensi da tempo lo dimostra il fatto che, il 20 febbraio 1989, Giorgio Strehler al Senato e io alla Camera\* depositavamo un testo di legge sulle "Nuove norme in materia di teatri di prosa" che conteneva, allora, una vera e propria "provocazione", specie per il tradizionale mondo di sinistra, che sostanzialmente era volto a introdurre tra i finanziamenti pubblici e/o statali quella modernissima forma che è il "tax shelter", e tant'è che all'art. 19 della suddetta proposta di legge si diceva: "Agli utili prodotti da imprese esercenti attività teatrali di prosa non si applica l'imposta locale sui redditi. [...] Agli utili reinvestiti dalle imprese di cui al comma 1 è riconosciuta altresì ai fini dell'imposta sul reddito un'esenzione parziale, nella misura del 30%, purché l'investimento risulti accertabile nell'esercizio finanziario successivo. A provvedere alla regolamentazione di quanto stabilito precedentemente, provvederà il Ministro delle Finanze con appositi decreti".

Sarà per questo, forse, che poco più di un anno fa, leg-

---

\* La proposta è stata presentata il 20 febbraio 1989 al Senato, durante la X Legislatura, e reca il numero S.1607. Reca alcune firme illustri, tra cui Argan, Foa e Vicentini (*ndc*).



gendo da alcuni dispacci di agenzia stampa che Gabriella Carlucci stava lavorando su un testo di legge i cui punti focali erano delle questioni che mi ricordavano quelle proposte, purtroppo mai arrivate a essere legge dello Stato, le ho immediatamente telefonato proponendole di presentare lo stesso disegno di legge anche al Senato.

Ovviamente, non mi sono posto nemmeno per un minuto il problema dell'appartenenza politica di Gabriella Carlucci, convinto che su questioni così delicate e così importanti per la comunità e per il bene stesso della nostra cultura, sia necessario un ampio coinvolgimento della classe dirigente dello Stato, indipendentemente dalle idee e dalle "magliette".

Per di più sono stato anche fortunato, poiché Gabriella aveva fatto un lavoro eccellente, completo ed esaustivo, teso interamente (e finalmente!) a portare l'Italia al passo con gli altri Paesi europei e, soprattutto, al passo con quelle due grandi democrazie che sono gli Stati Uniti e la Gran Bretagna.

L'aver scelto, come punto fondamentale della proposta di legge e come incentivo particolare, l'esenzione fiscale per rilanciare proprio il cinema, a mio modo di vedere vuol dire aver centrato il problema e aver capito l'obiettivo da raggiungere.

Si tratta, come si vede, di un inizio, ma, a mio avviso, di un buon inizio.

Spero proprio, nel momento in cui si sta ritrovando una nuova vitalità nella produzione cinematografica e audiovisiva italiana, che si continui, con ancor più decisione nei prossimi anni, lungo queste nuove strade, finalmente aperte anche in Italia.

## INTRODUZIONE

### *Genesi e ambizioni di questo libro: per un cinema forte e libero, per un “policy making” evoluto*

di Angelo Zaccone Teodosi

*L'arte è la creazione di un ordine denso di significato, che offre un rifugio all'insopportabile confusione della realtà esterna.*

Rudolf Arnheim<sup>1</sup>

*Il compito attuale dell'arte è di introdurre caos nell'ordine.*

Theodor W. Adorno<sup>2</sup>

Questo libro ha l'obiettivo – forse l'ambizione – di fornire un piccolo contributo concreto per un cinema italiano forte e libero<sup>3</sup>: si pone come libro che unisce, cerca di unire,

---

<sup>1</sup> R. Arnheim, *Per la salvezza dell'arte*, Feltrinelli, Milano, 1994.

<sup>2</sup> T. W. Adorno, *Minima moralia*, Einaudi, Torino, 1991 (ed. or. 1951).

<sup>3</sup> Piace qui ricordare che lo slogan ideato per la presentazione della proposta congiunta di riforma del settore cinema, il 29 luglio del 2002, da parte di Gabriella Carlucci (Forza Italia) e Guglielmo Rositani (Alleanza Nazionale), era proprio “Per un cinema italiano libero e forte. Libero perché forte. Forte perché libero”. La proposta di legge ha vissuto un iter lungo e complesso, ma si è insabbiata nelle commissioni di Montecitorio e Palazzo Madama. Purtroppo, perché, a distanza di sei anni, mantiene un suo chiaro spirito innovatore. “Assenti alla presentazione il Ministro Urbani (rappresentato dal segretario generale Carmelo Rocca) e il sottosegretario Bono, che ha mandato un messaggio di saluto”, recitava quel giorno il dispaccio Ansa.

“teoria” e “prassi”, ovvero una analisi teorica critica dell’intervento dello Stato nella cultura e specificamente nella cinematografia, una descrizione dello stato di salute del settore, e una serie di indicazioni empiriche che possano far crescere l’attrattività dei nuovi strumenti normativi – “tax credit” e “tax shelter” – che andranno a iniettare linfa vitale nel vetusto tessuto normativo del cinema italiano.

La dimensione manualistica del volume, come già accennato nella Prefazione, potrà perfezionarsi con la pubblicazione di una seconda edizione, tra qualche mese, con i testi definitivi dei decreti attuativi del “tax shelter” e del “tax credit” approvati dalla Commissione Europea. Che dovrà benedirli non considerandoli “aiuti di Stato” o, semmai, aiuti sì, ma compatibili con le normative in materia di libera concorrenza.

Il libro nasce da un’idea di Gabriella Carlucci e di chi scrive queste note: due percorsi professionali che si sono incrociati e sintonizzati, sulla base di alcuni valori-guida che vanno al di là delle posizioni politiche. Entrambi lavoriamo per un “sistema dello spettacolo” che sia più solido e più forte, e quindi più libero. Carlucci come parlamentare della Repubblica, e Zaccone più modestamente come tecnico.

Sia consentita una digressione autobiografica: da vent’anni, ormai, mi sono specializzato nello studio delle politiche della cultura e dell’economia dei media. Da quando muovevo i primi passi nel settore (come Direttore dell’Ufficio Studi dell’Anica, nel lontano 1986), sentivo questa “favola” del “tax shelter”. Si diceva: “Ah, se si introducesse il ‘tax shelter’ anche in Italia... Sono stati i fondi pensionistici di investimento dei ricchi dentisti americani a salvare Hollywood da alcune tempeste tipiche del suo ciclo storico economico...”. In verità, come ricordiamo nel

libro, un tentativo, blando, fu messo in atto, anche in Italia, in quella famosa “legge madre” sullo spettacolo del 1985 (che incredibilmente ancora oggi governa il settore), ma in modo timido anzi maldestro, al punto tale che nessuno se ne è quasi accorto<sup>4</sup>, anche se non possiamo sapere se gli effetti ci furono esattamente, perché lo stato di conoscenze sull’economia del settore era allora disastroso. E anche oggi, in verità, non è eccezionale.

Dopo vent’anni, ho il piacere, anche l’orgoglio, di veder concretamente realizzato quel che sembrava solo una “idea”, alla quale ho fornito un contributo tecnico. E, come mi piace ripetere, con Gaber, “un’idea, un concetto, un’idea

---

<sup>4</sup> Nel marzo del 1985, comunque, alcune associazioni del settore (produttori e autori, Anica e Anac, e altre) lamentarono che la nuova legge, all’articolo 11, demandava a un decreto congiunto Finanze-Spettacolo l’applicazione delle agevolazioni fiscali, incluso il “tax shelter”, e si paventava che questo sistema avrebbe reso il tutto estremamente macchinoso. Come poi effettivamente fu. Le norme furono sostanzialmente stralciate, ridimensionate, e rimandate a una ipotizzata nuova legge sulla cinematografia. Come è noto, la “legge-madre” del 1985, divenuta legge dello Stato il 30 aprile 1985, con il n. 163, doveva “figliare” giustappunto delle “leggi-figlie”, nessuna delle quali ha però mai visto la luce. Riportiamo un estratto del dispaccio Ansa di fine marzo 1985, nella fase finale dell’iter: “Secondo quanto ha riferito Pillitteri (relatore sulla proposta di legge sul Fus, *ndc*), pieno accordo è stato raggiunto sulla composizione del ‘Consiglio Nazionale dello Spettacolo’ (allargandolo ai critici, agli autori e ad altre categorie) e anche sul contestatissimo articolo 14, relativo ai film esclusi dai benefici di legge e, in particolare, dal ‘tax shelter’. Su questo punto è intervenuto il Ministro dello Spettacolo, Lagorio, affermando di aver proposto l’abolizione di tutto l’articolo e l’aggiunta di un secondo comma all’articolo 7, ove si specifica che godono dei benefici fiscali soltanto i film ammessi alla programmazione obbligatoria secondo la vecchia legge sulla cinematografia. Nel corso della conferenza stampa, è stata rilevata la necessità che alla ‘legge madre’ seguano urgentemente le ‘leggi figlie’, che disciplinano i singoli settori. Il Ministro ha promesso la sua ‘vigile attenzione’ affinché non prevalgano volontà affossatrici, anche per queste future legislazioni settoriali” (dispaccio Ansa del 28 marzo 1985).

finché resta un'idea è soltanto un'astrazione, se potessi mangiare un'idea, avrei fatto la mia rivoluzione". Non si può mangiare un'idea, ci sono però anche idee che si possono materializzare in linfa vitale: è il caso del "tax shelter".

In questi vent'anni, su vari fronti – incluso quello di Cinecittà, ove ho avuto l'onore di essere Consigliere di Amministrazione per un triennio, dal 1990 al 1993<sup>5</sup> – ho osservato con attenzione e con passione il sistema nel suo complesso, e i suoi tanti "attori".

Una delle bellezze del cinema, in Italia, è proprio la sua ricchezza multiforme, il policentrismo delle sue voci, la sua grande policromia e polifonia (espressiva e politica).

Mi sono ritrovato a far parte, per anni, di una "compagnia di giro" di operatori del settore, tra convegni, seminari e workshop. Poi è giunta a una fase di saturazione la frequentazione convegnistica dei "cinematografari" (ove, spesso, il discorso si ri-produceva, senza innovare, invocando – tra l'altro – il mitico "tax shelter", panacea universale), e mi sono dedicato a studiare di più le tematiche della televisione e dei "new media", ho alzato lo sguardo sullo scenario internazionale. Qualcuno mi definisce "scenarista", in verità sono semplicemente uno dei pochi studiosi italiani specializzati negli scenari comparativi internazionali del sistema dei media.

Nel 1996, mi sono ritrovato, involontariamente, sulle prime pagine dei giornali: una ricerca che avevo diretto, insieme a Francesca Medolago Albani (mia ex socia in

---

<sup>5</sup> Nominato come tecnico di fiducia del Ministro, allora Carlo Tognoli, insieme all'allora Direttore Generale per la Cinematografia Carmelo Rocca (vedi infra). In quel consiglio, sedeva – tra gli altri – anche Roberto Zaccaria, Consigliere di Amministrazione della Rai. Sia concesso (a una certa età...) un vezzo narcisistico: chi scrive queste pagine è stato "il più giovane consigliere nella storia di Cinecittà".

IsICult e da un paio di anni Direttrice dell'Ufficio Studi dell'Anica, corsi e ricorsi della storia...), fu acquisita impropriamente da alcuni giornalisti della agguerrita équipe di Feltri e ci ritrovammo pubblicati a piena pagina estratti estemporanei di un rapporto di ricerca a uso interno della Pubblica Amministrazione, acquisito impropriamente e utilizzato a stralci estemporanei. La ricerca era intitolata *Il post-Ministero del Turismo e dello Spettacolo: il "governo della cultura" da parte degli autori e dei fruitori*. Il sottotitolo, in verità un po' ridondante, era *Analisi comparativa internazionale e verifica dell'efficacia dell'intervento dello Stato nelle dinamiche di domanda e offerta sul mercato nazionale*<sup>6</sup>. Si ricordi che nell'aprile del 1993 un referendum aveva abrogato il

---

<sup>6</sup> Il decreto di approvazione della ricerca è stato firmato dal Sottosegretario Letta il 27 dicembre 1994. Una prima versione del rapporto finale della ricerca, oggetto di aspre censure da parte dell'allora Capo del Dipartimento Spettacolo Carmelo Rocca (vedi nota successiva), recava la data del 14 luglio 1995; anche a causa del suo carattere ipercritico, fu bloccato il pagamento del lavoro, e il 30 aprile 1996 fu consegnata una seconda versione (sul frontespizio del rapporto di ricerca, si legge "Questa versione sostituisce quella consegnata in data 14 luglio 1995. Documento a circolazione interna. A esclusivo uso dell'amministrazione. Versione non destinata alla pubblicazione"). Nel mentre, la polemica infuriava sui quotidiani, e l'allora mio socio Jaroslav Novak denunciò Rocca alla Procura della Repubblica per abuso d'ufficio: in verità, l'ardita tesi, rigettata dal Tribunale perché il reato non sussisteva (*rectius*: non esisteva più), era ben più grave. Si accusava Rocca di non voler pagare la ricerca perché troppo critica nei confronti della gestione dei finanziamenti pubblici allo spettacolo. Rocca fu rinviato a giudizio nell'aprile del 1996 dal famoso pm Adelchi D'Ippolito, per "abuso d'ufficio continuato". L'indagine andò a finire nel gran calderone di indagini sui famigerati "articoli 28", e si venne a determinare una confusione caotica all'interno della cosiddetta "filmopoli". Nel settembre del 1997, comunque, Rocca fu prosciolto dalla Prima Sezione Penale del Tribunale di Roma, perché ai sensi dell'art. 323 modificato, "il fatto non costituisce più reato". Fu una delle prime sentenze applicative delle nuove norme in materia di abuso d'ufficio.

Ministero istituito nel 1959, e per lungo tempo lo “spettacolo” italiano è rimasto senza una vera casa “istituzionale”. Il rapporto di ricerca produsse oltre 2.000 pagine di elaborazioni: furono riclassificate migliaia e migliaia di delibere ministeriali di spesa, dato che l’unico sistema per superare le “cortine fumogene” della Relazione annuale sul Fus al Parlamento era proprio quello di andare alla fonte primaria, attingendo agli atti amministrativi primari. Un lavoro estenuante, per un gruppo di lavoro formato da una decina di ricercatori.

Famosa resta la prima pagina de “il Giornale” (allora diretto da Feltri) del 19 febbraio 1996, su otto colonne: “Che spettacolo, buttati 11 mila 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”. Ne seguirono polemiche roventi, indagini della magistratura (con un magistrato-star, quale era Adelchi D’Ippolito) e soprattutto, insediatosi il nuovo Governo con Veltroni Vice Presidente del Consiglio, delegato per la Cultura e lo Spettacolo, due decisioni, sintomatiche e comunque simboliche:

- il non rinnovo dell’incarico allo storico Direttore Generale dello Spettacolo, Carmelo Rocca<sup>7</sup>, una sorta di icona del “conservatorismo” storico del settore dello spettacolo,

---

<sup>7</sup> Il 19 agosto del 1996, Veltroni nomina Capo del Dipartimento dello Spettacolo Mario Bova, “in sostituzione” di Carmelo Rocca, che diviene Capo Dipartimento agli Affari Regionali. Il 28 giugno 2001, insediatosi il Governo Berlusconi II (con Urbani Ministro per i Beni e le Attività Culturali), Rocca viene nominato dal Consiglio dei Ministri Segretario Generale del Ministero (dal 1996 al 2001, Rocca era stato Capo Dipartimento Affari Regionali). Nel novembre del 2003, Rocca viene nominato Consigliere della Corte dei Conti. Rocca è deceduto, dopo una lunga malattia, nel giugno del 2006, a 76 anni. Bova, invece, è stato poi Ambasciatore a Tirana nel 1999, e dal 2003 è Ambasciatore d’Italia a Tokyo.

da molti ritenuto l'erede – in materia di politica dello spettacolo – di Giulio Andreotti (che peraltro fu anche, tra il 1947 e il 1953, giustappunto Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega per lo Spettacolo);

- la decisione di non pubblicare quella ricerca, che metteva a nudo, impietosamente, molte magagne della gestione della “res publica” in materia di cultura. Magagne della Prima Repubblica superate dalla trasparenza ed efficienza della Seconda Repubblica? Non credo proprio.

Ricordo ancora le parole del Consigliere Giuridico e Vice Capo di Gabinetto di Veltroni, Oberdan Forlenza<sup>8</sup>, che mi ricevette all'alba quasi (alle sette del mattino, in stile Celli), in una fredda mattina, a Palazzo Chigi. Mi disse, con fare felpato: “Il Vice Presidente apprezza la qualità della ricerca ma, se decidessimo di renderla pubblica, Lei si renderebbe conto di cosa accadrebbe?! Un putiferio peggiore di quello scatenato dallo scandalistico Feltri. Lei capirà, la ragion di Stato, l'opportunità politica... insomma, non è cosa. Ma può essere sicuro che, nel nostro governare, ne sapremo fare tesoro...”. Grande fu la delusione, in parte condivisa dall'allora Consigliere Economico di Veltroni, Marco Causi<sup>9</sup>.

Quella ricerca era stata fortemente voluta da Mario D'Addio, compianto professore universitario che ebbe la

---

<sup>8</sup> Nel novembre del 1998, con l'insediamento di Giovanna Melandri a Ministro per i Beni e le Attività Culturali, Forlenza assume l'incarico di Capo di Gabinetto. Si ricorda che Forlenza è stato nominato nell'ottobre del 2001 Presidente del Teatro di Roma, mandato triennale che nel dicembre 2007 gli è stato rinnovato per la terza volta. Forlenza è stato anche Capo di Gabinetto del Ministro dell'Università e della Ricerca Mussi, nel Prodi II.

<sup>9</sup> Causi, economista della cultura, è stato poi Assessore al Bilancio del Veltroni Sindaco, nel suo mandato dal 2001 al 2008. Eletto Parlamentare della Repubblica nella XVI Legislatura.



ventura di accogliere l'invito del suo amico Dini, e che fu Sottosegretario allo Spettacolo nel periodo che va dal marzo del 1995 al maggio del 1996<sup>10</sup>.

Dopo essere stato consulente del Ministro Carlo Tognoli e del Vice Presidente del Consiglio Claudio Martelli – che purtroppo rinunciò alla prospettata delega alla Cultura, preferendo la Giustizia<sup>11</sup> – ebbi quindi l'onore di lavorare, come tecnico, per un Sottosegretario, tecnico, di un governo tecnico. E fu realizzata questa ricerca, monumentale, nelle dimensioni (oltre 2.000 pagine, ricordavo), ma purtroppo... tombale (perché non è mai divenuta di pubblico dominio). È rimasta "segretata", e giace polverosa in qualche archivio ministeriale. Ma i file (quasi degli... *X-file*, mi verrebbe da scrivere!) e una copia su supporto cartaceo sono ben custoditi nella biblioteca dell'Istituto italiano per l'Industria Culturale, e resta il sogno di una pubblicazione, anche se a distanza di oltre dieci anni, perché il lavoro mantiene validità metodologica, e costituisce una sorta di "reperto storico" per comprendere l'economia e la politica dello spettacolo in Italia. Economia e politica dello spettacolo le cui radici normative e amministrative non sono sostanzialmente – nel mentre – cambiate.

---

<sup>10</sup> Mario D'Addio fu nominato Sottosegretario con delega allo Spettacolo nel marzo del 1995; prima era Sottosegretario ai Beni Culturali. Il Governo Dini è stato in carica dal 17 gennaio 1995 al 17 maggio 1996 (ma le Camere erano state sciolte il 16 febbraio). Gli successi il Prodi I.

<sup>11</sup> Mi sono domandato molte volte cosa sarebbe accaduto al sistema culturale italiano se Martelli fosse divenuto Ministro per la Cultura, e mi sono risposto che sarebbe stato benefico, per accelerare una innovazione liberista del sistema. Un testo scritto un quarto di secolo fa mantiene ancora elementi stimolanti: vedi Vittorio Giacci, Bruno Pellegrino, Stefano Rolando, *Nello Stato spettacolo. Cinquanta idee, dieci proposte per la cultura italiana*, Guanda – Club dei Club, Milano, 1983.

Quando il Governo Dini cadde<sup>12</sup>, il compianto D'Addio (un accademico rigoroso prestato alla politica) mi disse, con convinzione: "Piuttosto che presentarla io con un governo dimissionario, lascio la vostra importante ricerca in eredità a Veltroni, saprà farne buon uso". Non ne fu fatto buon uso. Rocca fu rimosso dal suo incarico, ma i suoi successori non mostrarono migliori doti manageriali né diedero dimostrazione eccezionale di un *new deal* anche se, senza dubbio, i Ministeri Veltroni e Melandri contribuirono a far sì che la famosa "Relazione annuale" sul Fondo Unico per lo Spettacolo divenisse un po' più trasparente e accurata.

Ma mai fu fatta luce, né è stata ancora fatta luce, fino in fondo sull'economia vera dell'intervento della mano pubblica nel settore.

E come si può dimenticare che (l'allora "solo" deputato) Alfonso Pecoraro Scanio, anche a seguito dello "scandalo" provocato dalla ricerca, presentò il 13 maggio 1996 una proposta di inchiesta parlamentare, il cui titolo è sintomatico: *Istituzione di una Commissione parlamentare sulla gestione del Fondo Unico per lo Spettacolo* (Doc. XXII n. 3 di quella legislatura).

---

<sup>12</sup> Dini è stato nominato il 17 gennaio 1995 e si è dimesso l'11 gennaio 1996. Le Camere sono state sciolte il 16 febbraio 1996. Il subentrante Governo Prodi I è stato nominato il 17 maggio 1996. Hanno fatto seguito due governi guidati da D'Alema, uno da Amato, e il 10 giugno 2001 è stato nominato il Berlusconi II, dimessosi il 20 aprile 2005, cui ha fatto seguito il Berlusconi III, nominato il 23 aprile 2005. Il Governo Prodi è stato nominato il 17 maggio 2006.

L'iter di questa proposta non s'è mai concluso, la "commissione" invocata nel 1996 non è mai stata costituita<sup>13</sup>.

Non si deve nemmeno dimenticare l'allora parlamentare di Forza Italia Giuseppe Rossetto, che, a sua volta, ha presentato decine e decine di interrogazioni parlamentari sulla "mala gestione" dello spettacolo, atti di sindacato – certamente talvolta non privi di *vis* polemica – che non hanno mai ricevuto risposte esaurienti e adeguate dal Governo.

Domande che non hanno trovato risposta nel decennio successivo.

Domande che, comunque, hanno radici lontane: a distanza di cinquant'anni (!), mantiene ancora una sua incredibile attualità il pamphlet pubblicato nel 1959 da Ernesto Rossi, il cui titolo piacerebbe anche oggi a Feltri (e a Brunetta): *Lo Stato cinematografaro*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Ma è interessante riportare alcuni degli obiettivi che si poneva Pecoraro perché, a distanza di oltre un decennio, essi mantengono tutta la loro validità e attualità:

"2. La Commissione accerta:

a) i motivi che hanno determinato eventuali distorsioni nella gestione e nel funzionamento del Fondo e degli enti e 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 a essi affidati dalle leggi di settore;

e) gli interventi di carattere legislativo, amministrativo e organizzativo che appaiono indispensabili per conferire trasparenza ed economicità alla gestione del Fondo".

<sup>14</sup> Ernesto Rossi, *Lo Stato cinematografaro*, Parenti, Firenze, 1959. Dello stesso A., vedi anche *Prolegomeni a una nuova legge sul cinema*, in "Rassegna parlamentare", Giuffrè, Milano, anno 2, n. 1, gennaio 1960, pagg. 46-56.

Nel 2002, abbiamo avuto occasione di ricostruire la vicenda della ricerca “segretata”, e di proporre un estratto di alcuni dei risultati della ricerca del 1995-1996 sulle colonne del settimanale dell’Agis, il “Giornale dello Spettacolo”, che concesse all’iniziativa una pagina intera<sup>15</sup>.

Qualche anno prima, mi ero ritrovato nelle stanze (in verità più sontuose) vicine a quelle che poi furono di Forlenza. Era il 1994, il Governo Berlusconi I si era insediato da poco (aprile 1994): ebbi l’onore e il piacere di fornire all’allora Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con delega allo Spettacolo, Gianni Letta, una serie di elaborazioni per una riforma radicale dell’intervento dello Stato nel settore. Ero stato chiamato come tecnico indipendente<sup>16</sup>.

Letta apprezzò molto le proposte, al punto tale che mi chiese di elaborare un documento che avrebbe illustrato in conferenza stampa a Venezia, nel settembre del 2004. Il progetto di riforma-quadro era basato anzitutto su una esigenza di massima trasparenza dell’intervento pubblico, e sulla costruzione di sistemi di monitoraggio, di valutazione ex-ante ed ex-post della spesa dello Stato, con un modello che potremmo definire “tecnocratico”. Venivano poi una serie di interventi di riforma, dettati da una logica tecnocratica liberal-liberista.

Pochi giorni prima della prospettata presentazione, un netto dietro-front, giustificato con ragioni di... opportunità

---

<sup>15</sup> Angelo Zaccone Teodosi e Francesca Medolago Albani, *Fus statico e vischioso tagliato per abitudine. Carente la visione strategica di medio-lungo periodo*, in “Giornale dello Spettacolo”, a. LVII, 7 giugno 2002, 18 Agis, Roma. Tra l’altro, si dimostrava come il Fus, nei suoi primi 18 anni di vita, avesse perso il 30% del suo valore.

<sup>16</sup> Furono chiamati a consulto anche altri esperti, tra cui l’avvocato Michele Lo Foco, ma ognuno lavorò autonomamente, pur tutti animati da una evidente volontà riformatrice.

politica. All'interno della compagine governativa, Alleanza Nazionale premeva per avere la "regia" delle politiche in materia di spettacolo, e una riforma così radicale sarebbe stata osteggiata, andandosi a scontrare con lo statalismo storico di An. Insomma, l'anima conservatrice prevalse sull'anima innovatrice. Anche se Letta, con la sua squisita cortesia, mi disse: ritentiamo tra qualche mese. Da buon consulente, capisco bene quando il committente accoglie e quando rigetta. Non penso assolutamente che "il cliente ha sempre ragione": anzi, quasi sempre, il committente è abituato a cercare nel consulente un attore che metta in scena, anzi sceneggi prima, le sue teorie. Non è il caso mio, né dell'istituto di ricerca che ho fondato nel 1992 insieme a Francesca Medolago Albani, struttura che veleggia, piccola ma ancora indipendente, nel mare della consulenza italiana (spesso eterodiretta), lavorando per Rai come per Mediaset o per Sky, e fornendo il proprio know-how a chi lo richiede, sia esso di "destra" o di "sinistra" (finanche di "centro"!), ma mantenendo una posizione tecnica: bipartisan, anzi super partes, ovvero "no-partisan".

Da quelle frequentazioni con Letta a Palazzo Chigi – ricordo varie riunioni, ore di discussione, in cui un giovane (allora) spirito riformista radicale si scontrava con un maturo innovatore moderato – nacque l'idea della ricerca di cui ho fin qui narrato... vita, morte e miracoli! Letta firmò il decreto ministeriale di approvazione.

Passano gli anni, passano i governi, e mi ritrovo, da qualche anno, a collaborare, come tecnico indipendente, per Gabriella Carlucci, parlamentare appassionata, così come ho avuto il piacere di collaborare – negli ultimi anni – con altri *policy makers* come Franca Chiaromonte, già Responsabile (dal 2001) del Dipartimento Cultura dei Democratici di Sinistra, o per Giovanna Grignaffini, già capogruppo dei

Ds in Commissione Cultura, o per il più longevo (tredici anni) Assessore alla Cultura d'Italia, Gianni Borgna.

C'è stata poi la "stagione Urbani" (con il Berlusconi II, dal giugno 2001 all'aprile 2005), un Ministro molto autocratico, che verosimilmente non aveva necessità di consulenti come Zaccone o come IsICult. È la stata la Fondazione Rosselli<sup>17</sup> a fornire consulenze al Ministro e al suo staff.

Un Ministro che ha avuto il merito di innestare nel sistema una qualche innovazione apprezzabile: a distanza di 4 anni, la cosiddetta "legge Urbani" è complessivamente apprezzata da tutti (o quasi), soprattutto perché ha fatto pulizia, ovvero ha espulso dal sistema molti... materiali di scarto (piccoli truffatori, cinematografari da "prendi i soldi e scappa...", approfittatori del lasco sistema di sovvenzionamento), sebbene non ritengo abbia radicalmente modificato l'assetto storico del sistema.

Il Ministro Urbani ha affrontato tensioni incredibili con un intellettuale eterodosso come Sgarbi (lui, più che autocratico, è egolatrìco), e non ha voluto sintonizzarsi con le proposte, innovative e radicali, portate in Parlamento da quella che era (ed è ancora) la Responsabile Cultura e specificamente Spettacolo del suo stesso partito (Forza Italia): Gabriella Carlucci.

Poi, il biennio certamente non brillante di Prodi-Rutelli, trascorso, per quanto riguarda la cultura e lo spettacolo, come se non fosse esistito: non una novità una, se non un peggioramento della situazione. Unico merito,

---

<sup>17</sup> La Fondazione Rosselli è stata costituita nel 1988 da Giuliano Amato, Norberto Bobbio, Giovanni Malagodi, Emilio Papa, Sandro Pertini, Aldo Rosselli, Maria Rosselli, Claudio Roveda, Giovanni Spadolini, Giuliano Urbani, Riccardo Viale. Alain Elkann è Consigliere delegato per le attività culturali.

certamente importante, l'aver aumentato la dotazione del Fondo Unico per lo Spettacolo, che aveva registrato una serie di "tagli" <sup>18</sup>.

Sintomatico l'affossamento, durante il mandato di Prodi-Rutelli, della gestione di Cinecittà (che ha oltre 30 milioni di euro di debiti!) e la gestione "privatistica" di una macchina che, pure, sulla carta almeno, dovrebbe essere il polmone finanziario del settore cultura in Italia, la ignobile (nella sua gestione) Arcus S.p.a.

Nel maggio del 2007, il sempre pugnace agitatore Feltri torna alla carica: alla guida del quotidiano "Liberò", spara in prima pagina, *Tutti gli sprechi del cinema di Stato*, e allega al giornale un pamphlet della serie "Manuali di Conversazione Politica", promossi dalla Free Foundation presieduta da Renato Brunetta.

---

<sup>18</sup> Il 14 dicembre 2005, l'assemblea dell'Agis condanna il drammatico taglio previsto dalla Finanziaria 2006 per il Fondo. Si lamenta che il taglio al Fus negli ultimi cinque anni sia stato progressivo e decisamente celere (52 milioni di euro in 5 anni). Nel 2001, la dote del Fondo era di circa 516 milioni di euro, cifra scesa nel 2002 a poco più di 500 milioni. Nel 2003, si registrò un leggero recupero, con i finanziamenti che toccarono i 506 milioni, per poi ritornare a quota 500 nel 2004. Il vero calo delle risorse economiche si è registrato nel 2005, con soli 464 milioni di euro e un taglio netto di 36 milioni, a seguito di una manovra di aggiustamento dei conti pubblici. Nel 2006, il Fondo aveva a disposizione la cifra di 377 milioni di euro, con una perdita ulteriore di 87 milioni. L'assemblea Agis del dicembre 2005 chiese le dimissioni del Ministro per i Beni e le Attività Culturali Rocco Buttiglione (si ricorda che Urbani è stato Ministro dall'11 giugno 2001 al 22 aprile 2005, con il Berlusconi II; gli è succeduto, con il Berlusconi III, per meno di un anno, Buttiglione, dal 23 aprile 2005 al 2 maggio 2006). Nel luglio del 2006, il Ministro Rutelli (in carica dal 16 maggio 2006) mette in atto un reintegro di 50 milioni di euro per il triennio 2006-2008. Gli stanziamenti assegnati al Fondo sono di 441,3 milioni di euro per l'esercizio 2007 e di 513,5 milioni per l'esercizio 2008. Si può criticare il Governo Prodi per deficit di innovazione, ma certamente non perché ha ristretto i cordoni della borsa dei finanziamenti pubblici allo spettacolo.

Il libro, intitolato *Cinema, profondo rosso*<sup>19</sup>, propone una serie di rielaborazioni di dati di pubblico dominio (in buona parte tratti dalla succitata Relazione annuale sul Fus, trasmessa dal Ministero al Parlamento) e mette in atto una comunque utile operazione di trasparenza, anche se la *vis* polemica prevale sull'accuratezza metodologica (insomma, gli autori prendono qualche cantonata). Ancora una volta, si assiste, come dieci anni prima, a schieramenti rituali<sup>20</sup>:

- la "sinistra" accusa Feltri e Brunetta di aver ordito una operazione scandalistico-demagogico-qualunque campagna su dati sgangherati;

- la "destra" accusa la "sinistra" di egemonia culturale e di gestione clientelare partigiana e di voler negare l'evidenza.

Basta il sottotitolo del libro di Feltri e Brunetta, per comprendere il tono del libro: *Come la sinistra ha costruito l'egemonia sul cinema italiano, facendone una spreco poli di celluloidi, capace di produrre solo film-flop*. A fronte di questi toni, comprensibili le ragioni ("meccaniche") della sinistra.

Da segnalare che anche la sinistrorsa SherpaTv (iniziativa promossa da Claudio Velardi), nell'agosto del 2007, dedica un dossier ai finanziamenti pubblici al cinema, proponendo una serie di elaborazioni, che vengono rilanciate

---

<sup>19</sup> A cura di Vittorio Feltri e Renato Brunetta, scritto da Luisa Arezzo e Gabriella Mecucci, con il contributo di Tino Oldani. Co-edizione Libero e Free Foundation, in edicola dal 23 maggio 2007.

<sup>20</sup> In argomento, vedi Angelo Zaccone Teodosi, *Destra e sinistra nella cultura mediologica*, in "IdeAzione", Roma, anno II, n. 1, gennaio/febbraio 1995, pag. 199. Vedi anche dello stesso autore *Serve un Ministero della Cultura?* nel dossier *Sistema culturale e Italia disarmata*, speciale di "IdeAzione", anno II, n. 5, settembre/ottobre 1995, pagg. 191-221.



anche dal mensile specializzato "Prima Comunicazione", che le pubblicizza sul proprio sito web<sup>21</sup>.

A parte le prime immediate sdegnate risposte di rito (in

---

<sup>21</sup> Scrivevamo, a proposito dell'iniziativa: "Non ha ancora una enorme notorietà, ma gli operatori del settore sanno che il progetto editoriale multimediale di Claudio Velardi e di altri 'D'Alema boys' è ben ambizioso, e assorbe alcuni milioni di euro. Si ricorda che direttore del canale è diventato, da metà settembre, Lorenzo Ottolenghi, già capo redattore centrale di ApCom. SherpaTv, 'primo web-channel italiano interamente dedicato al mondo delle istituzioni': il canale internet voluto da Velardi è dedicato alla 'decodifica dell'informazione istituzionale' e ambisce al reperimento e alla messa a disposizione di tutti i documenti delle istituzioni. Quel che stupisce è che la web tv di Velardi abbia deciso di dedicare molta, tanta, finanche troppa attenzione, sparando a pallettoni verso il finanziamento pubblico al cinema, pubblicando, il 29 agosto, un corposo dossier, con tanto di tabelle in formato excel, per analizzare i finanziamenti pubblici alla cinematografia nel decennio 1994-2005. Il dossier è stato ripreso a tutta pagina da 'La Stampa' (ha commentato sagacemente Dagospia: 'non capita spesso che i giornali citino come fonte il lavoro di un sito internet, diverso evidentemente è il caso se il sito in questione è dell'ex superconsulente dalemiano a Palazzo Chigi... Così mentre a Venezia si rosica, Velardi brinda alle gioie del lobbismo'). I toni non sono quelli da estremisti liberisti alla 'Liberò', ma senza dubbio, anche in questo caso, viene riprodotto uno dei deficit metodologici ormai 'classici' in queste analisi polemiste: premesso che ormai la sala cinematografica non è la fonte primaria dei ricavi del "sistema cinema" (che ricava gran parte dei propri flussi dalla tv, 'free' e 'pay', e dall'home-video), non ha gran senso (o comunque non ha senso totalizzante) confrontare il finanziamento pubblico di un film solo con i suoi incassi in sala cinematografica. Talvolta, l'incasso può risultare modesto e il 'break-even-point' viene raggiunto ugualmente, grazie ad altri media. Nelle tabelle statistiche curate dagli (anonimi) estensori, vengono proposte, invece, analizzando anche le case di produzione più 'redditizie', le colonne col dato 'finanziamento' raffrontato col dato 'incasso' e viene proposto un banale rapporto (% incasso / finanziamento) intitolando la colonna, impropriamente... 'rendimento'" (vedi Angelo Zaccone Teodosi e Bruno Zambardino, *Scenario. La Finanziaria e l'audiovisivo: i cinema-people col fiato sospeso e Sky sul piede di guerra*, in "Key4biz" del 31 ottobre 2007: si rimanda a questo lungo dossier, per una ricostruzione delle prese di posizione di quei mesi, anche rispetto alla gestazione della Finanziaria 2008).

primis su “l’Unità”), una articolata risposta della “sinistra” tradizionale e “doc” arriva a distanza di qualche mese: in occasione del Festival di Venezia, la storica associazione degli autori Anac annuncia un “libro bianco”, che vede la luce, nella sua versione definitiva, a distanza di esattamente quasi un anno rispetto al pamphlet di Feltri e Brunetta, e nelle prime settimane di vita del neo-nato Governo, il Berlusconi IV. Nel maggio 2008, il quotidiano “l’Unità” (ad ogni “parte”, il suo quotidiano, e... gli allegati che si merita!), viene allegato una sorta di contro-pamphlet, intitolato *Lo Stato delle cose. Vizi privati, pubbliche virtù nel cinema italiano*<sup>22</sup>. Il libro è metodologicamente più curato rispetto a quello dei “destrorsi”, ma anche questo dei “sinistrorsi” pecca di partigianeria, sebbene vada notato un qual certo elegante distacco. Si legge, con diplomazia degna di Letta (Gianni): “Le recenti critiche mosse al finanziamento pubblico vanno dunque ridimensionate ed eventualmente estese al sistema nel suo complesso” (ivi, pag. 66). La frase è sibillina: estese al sistema dei finanziamenti pubblici alla cultura? Verosimilmente, gli autori si riferiscono all’insieme della “filiera” cinema, dato che – effettivamente – il pamphlet di Feltri e Brunetta si concentra quasi esclusivamente sul segmento della produzione.

“Ma che c’entra tutto questo con il ‘tax shelter’, e con questo libro?”, si domanderà il lettore paziente, fin qui giunto.

C’entra, eccome se c’entra, anzitutto per due ragioni logiche, tecniche e politiche:

---

<sup>22</sup> Gli autori sono Salvatore Pecoraro, Alessandro Rossetti, Nino Russo, Pasquale Scimeca, con una presentazione di Ugo Gregoretti (Presidente Anac). Il pamphlet viene distribuito per una settimana, in coincidenza parziale con il Festival di Cannes, dal 19 al 25 maggio 2008.

- Questo libro, per molti aspetti, prende le distanze dai due citati pamphlet: non assume la posizione aggressiva iperliberista – e, diciamolo, scandalistica – di Feltri & Brunetta (che si traduce in un sostanziale auspicio di azzeramento dei finanziamenti pubblici al cinema), ma certamente nemmeno quella difensiva e statalista dell'Anac (che riteniamo non metta in atto una adeguata autocritica rispetto alla gestione storica dei finanziamenti pubblici allo spettacolo).

Questo libro cerca di uscire dal “gioco delle parti”, e tenta di fornire strumenti cognitivi e informativi equilibrati.

Ha una funzione tecnica, prima che politica.

È stato scritto da ricercatori e professionisti, non da giornalisti e polemisti.

Sta per entrare in funzione il “tax shelter”? Cerchiamo di capire al meglio come funziona, come può funzionare, come ha funzionato all'estero. Analizziamone i benefici possibili, evitiamo il rischio di degenerazioni. Ne potrà beneficiare l'intero settore, l'intera filiera, autori e produttori di destra o di sinistra o di centro o... di qualsivoglia cromia politica!

- Carlucci, al di là degli schieramenti, con una ostinazione estrema (premiata, in questo caso), ha cercato di condurre in porto almeno una idea delle sue tante proposte di questi anni: il “tax shelter”, appunto. Ha convinto un esponente della maggioranza (un parlamentare di vecchio corso, eterodosso e non organico a nessun partito), Willer Bordon, ed egli, forte del peso del suo piccolo partito all'interno della maggioranza, è riuscito a “imporre” – nell'incredulità dei più – l'approvazione di questa norma nella Finanziaria 2008. Nel suo contributo a questo volume, spiega con chiarezza la genesi della sua azione, che ha radici lontane nel tempo.

La gestazione delle norme sul “tax shelter” è quasi un piccolo “miracolo” tecnico-politico, trattandosi di “cosa buona e giusta”, come è stato riconosciuto unanimemente dall’intero settore, superando gli schieramenti politici e i ruoli istituzionali (dai produttori agli autori). Iniziativa da non confondere con i mercanteggiamenti che spesso avvengono nella gestazione della Finanziaria. Bordon avrebbe potuto chiedere, come è spesso prassi (a destra come a sinistra e non meno al centro), un qualche finanziamento di favore a vantaggio di esponenti amici del suo collegio elettorale, della sua componente politica, degli amici degli amici... Non lo ha fatto. Così come Carlucci, Bordon non ha interessi – diretti o indiretti – nel settore (se non l’essere anche lui, come Carlucci, un cinefilo), e non mi risultano conflitti di interessi di nessun tipo, per quanto riguarda quella che è stata simpaticamente definita “la strana coppia”.

Da parlamentare della Repubblica, Bordon ha creduto, come Carlucci, in una idea: quella stessa “idea”, che gabe-rianamente evocavo *supra*.

Però, il “tax shelter” è una idea che si... mangia: è uno strumento, concreto, che apre il mercato del cinema, che stimola interventi anche di soggetti esterni alla filiera, un modo per iniettare nel sistema linfa nuova e immettere nuovo ossigeno.

È un esperimento, per ora, tutto da analizzare, tutto da valutare.

Questo libro intende descrivere lo scenario complessivo del sistema, e contestualizzare il “tax shelter” all’interno del sistema.

Il “tax shelter” come azione simbolica per un governo nuovo e innovativo della *res publica* nel settore.

Uno strumento con cui lo Stato mette a disposizione ri-

sorse ma rinuncia a eterodirigerle, in una visione liberale e liberista, non statalista e dirigista, del ruolo della “mano pubblica”. Ma ricordiamoci che lo Stato, per un “buon governo”, ha necessità di un sistema informativo evoluto, adeguato alle dimensioni e alla complessità dell’intervento della “mano pubblica”. Ancora una volta, invocando forse la più importante delle lezioni di Einaudi (una delle sue prediche tutt’altro che inutili): “Conoscere per deliberare”.