

La grande illusione

Perché un sistema di quote non salverà il cinema italiano

Di Filippo Cavazzoni e Massimiliano Trovato

Il cinematografo talvolta è arte, ma è sempre industria.

Mario Soldati

1. Il sistema delle quote

Le quote di programmazione (e d'investimento) sono un elemento consolidato della disciplina comunitaria in materia di servizi audiovisivi. Sin dall'introduzione della direttiva "Televisione senza frontiere", nel 1989, si è imposto alle emittenti dei paesi membri di riservare almeno la metà del proprio tempo di trasmissione – al netto di notiziari, eventi sportivi, pubblicità... – a opere europee; e almeno il 10% del tempo di trasmissione a opere europee realizzate da produttori indipendenti – requisito che gli Stati membri possono rimpiazzare con l'obbligo d'investirvi, invece, il 10% del bilancio destinato alla programmazione.¹ Tale opzione legislativa è stata confermata in sede di revisione della disciplina: nel 1997² e di nuovo nel 2010.³

L'art. 44 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR)⁴ ha recepito nell'ordinamento italiano tali disposizioni, specificandole. Quanto alla trasmissione, alla quota del 50% per le opere europee si è affiancata una sottoquota del 10% del tempo di programmazione – che sale al 20% per la concessionaria del servizio pubblico – destinata alle opere europee prodotte negli ultimi cinque anni, «includere le opere cinematografiche di espressione originale italiana ovunque prodotte».

Con riguardo alle opere realizzate da produttori indipendenti, il legislatore italiano ha optato per una quota d'investimento, distinguendone – secondo il soggetto onerato – la portata e il parametro di riferimento: per la concessionaria, il 15% dei ricavi complessivi da abbonamenti e pubblicità, «al netto degli introiti derivanti da convenzioni con la pubblica amministrazione e dalla vendita di beni e servizi»; per le emittenti diverse, il 10% degli introiti «da pubblicità, da televendite, da sponsorizzazioni, da contratti e convenzioni con soggetti pubblici e privati, da provvidenze pubbliche e da offerte televisive a pagamento di programmi di carattere non sportivo». Un primo elemento merita di essere sottolineato: imponendo una quota d'investimento, il legislatore

KEY FINDINGS

- Il primo luglio è entrato in vigore il regolamento che impone quote di programmazione e di investimento alle emittenti televisive italiane per sostenere la cinematografia nazionale.
- Seppur un sistema di quote sia previsto dalla normativa comunitaria, il regolamento va ben oltre tali disposizioni, prevedendo misure volte a favorire le produzioni in lingua italiana.
- Questo sistema di quote si innesta all'interno di un più ampio quadro di aiuti pubblici al cinema italiano: contributi diretti, sgravi fiscali, ecc.
- Tali nuove misure ledono la libertà delle emittenti private di decidere autonomamente il proprio palinsesto e di determinare i propri investimenti. Inoltre limitano la libertà di scelta del consumatore.
- Sarebbe pertanto opportuno che il legislatore conformasse la legislazione italiana ai soli requisiti minimi della normativa comunitaria.

Filippo Cavazzoni è Direttore editoriale dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimiliano Trovato è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

1 Direttiva 89/552/CEE, artt. 4-5.

2 Direttiva 97/36/CE.

3 Direttiva 2010/13/UE, artt. 16-17.

4 Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177.

italiano ha legittimamente esercitato la propria facoltà di scelta; tuttavia, la previsione secondo la quale essa va computata in relazione agli introiti netti, anziché al “bilancio destinato alla programmazione” indicato dalla normativa comunitaria, ha imposto un criterio decisamente più penalizzante per gli operatori televisivi.

Nell’ambito della riserva del 15% a carico della concessionaria, il TUSMAR ha poi introdotto due quote ulteriori: una non inferiore al 20% – cioè pari al 3% dei ricavi – per le opere di espressione originale italiana; una non inferiore al 5% – cioè pari allo 0,75% dei ricavi – per le opere di animazione destinate alla formazione dell’infanzia. Infine, le rimanenti qualificazioni sono state demandate a un decreto da emanarsi di concerto dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro per i beni e le attività culturali, sentite le competenti Commissioni parlamentari.

Il richiamato decreto interministeriale è stato emanato lo scorso 22 febbraio 2013. In primo luogo, il provvedimento circoscrive l’ambito della nozione di “espressione originale (e.o.) italiana” sulla base di un criterio linguistico. Inoltre, all’interno delle quote di programmazione previste per le opere prodotte negli ultimi cinque anni, s’individuano delle sottoquote per le opere di e.o. italiana: nel caso della concessionaria pubblica, il 6,5% per i palinsesti generalisti e il 20% per i palinsesti tematici dedicati al cinema; nel caso delle emittenti diverse, rispettivamente, il 10% e il 30%. Infine, le quote d’investimento vengono così precisate: entro la quota del 10% degli introiti netti che le emittenti diverse devono destinare a opere europee realizzate da produttori indipendenti, s’introduce una riserva del 32% – pari al 3,2% degli introiti – per le opere di e.o. italiana; il 70% di tale sottoquota è destinato a produzione, finanziamento, pre-acquisto e acquisto (di opere realizzate negli ultimi cinque anni); il 30% al solo pre-acquisto. Per la concessionaria, si prevede una sottoquota del 24% – pari al 3,6% dei ricavi – per le opere di e.o. italiana; l’80% di tale sottoquota è destinato a produzione, finanziamento e pre-acquisto (non anche acquisto); il 30%, analogamente, al solo pre-acquisto.

Nessuna innovazione investe la quota riservata alle opere di animazione. Si dispone un percorso graduale di efficacia delle quote di programmazione, che saranno ridotte del 40% per il secondo semestre 2013 ed entreranno pienamente in vigore a partire dal 2016. Un riepilogo del quadro tratteggiato dal TUSMAR e dal Regolamento è proposto nelle due tabelle che seguono.

TABELLA 1

Quote di programmazione

	Concessionaria	Emittenti
1) opere europee	50%	50%
2) opere europee degli ultimi cinque anni	20%	10%
3) opere di e.o. italiana degli ultimi cinque anni (p. generalisti)	1,3%	1%
4) opere di e.o. italiana degli ultimi cinque anni (p. tematici)	4%	3%

TABELLA 2

Quote d'investimento

	Concessionaria	Emittenti
1) opere europee realizzate da produttori indipendenti	15%	10%
2) opere di e.o. italiana realizzate da produttori indipendenti	3,6%	3,2%
2a) di cui: per produzione, finanziamento, pre-acquisto, acquisto*	2,88%	2,24%
2b) di cui: per pre-acquisto	0,864%	0,672%
3) opere di animazione per la formazione dell'infanzia	0,75%	//

** Per le emittenti diverse, tale quota include l'acquisto (purché di opere prodotte negli ultimi cinque anni)*

2. Quote, libertà d'impresa, concorrenza

Il primo elemento che balza all'occhio nell'esaminare la disciplina sin qui riassunta è che essa si applica anche a emittenti televisive private, ledendo così la libertà di tali attori economici di decidere la programmazione da proporre agli utenti e di scegliere come investire le proprie risorse finanziarie.

L'imposizione di quote di programmazione e investimento – e più in generale la previsione di specifici obblighi contenutistici – può considerarsi ammissibile nel caso dell'operatore statale; e anzi si potrebbe ritenere connaturata all'idea stessa di servizio pubblico. A prescindere dalle riflessioni sulla sua desiderabilità, è naturale che – nel presente assetto – la missione della televisione di Stato dia spazio a considerazioni differenti da quella puramente commerciale degli operatori privati: come il promuovere e sostenere la cinematografia nazionale. Tuttavia, già prima dell'introduzione del Regolamento, la materia era oggetto dell'art. 44 del TUSMAR, del contratto di servizio e di uno specifico accordo tra la presidenza della Rai e il Ministero dei beni culturali. Nel 2011, l'azienda ha investito circa 400 milioni di euro nell'acquisto e nella produzione di opere europee e circa 80 milioni nell'acquisto e nella produzione di opere italiane; il 60% di tale sottoquota è stato destinato specificamente alle fasi della produzione.⁵ Anche per la Rai, però, il Regolamento introduce vincoli più stringenti, aumentando dal 3% al 3,6% dei ricavi la quota d'investimento nelle opere italiane e dall'attuale 60% all'80% la sottoquota relativa a finanziamento, produzione e pre-acquisto.

Evidentemente diversa è la condizione degli operatori privati, per i quali il Regolamento introduce obblighi ex novo, ancorché anticipati dal TUSMAR. Particolarmente significativo è il fatto che il Regolamento imponga alle emittenti private sottoquote per le opere di e.o. italiana di portata relativamente più alta rispetto a quelle previste nel caso della concessionaria – il 32% contro il 24% per l'investimento; il 10% e il 30% contro il 6,5% e il 20% per la trasmissione (con riguardo ai palinsesti generalisti e a quelli tematici) – in modo tale da riequilibrare la discrepanza tra le quote rispettivamente assegnate dal TUSMAR.

Siamo quasi di fronte a una parificazione totale, decisamente ingiustificata alla luce del diverso ruolo che attori pubblici e privati rivestono nell'industria dei contenuti. La scelta delle opere da proporre ai propri spettatori e abbonati è evidentemente uno dei principali strumenti competitivi a disposizione delle emittenti, che determinano la propria linea editoriale in funzione del posizionamento che mirano a garantirsi sul mercato. Ciò è tanto più vero nel contesto dell'evoluzione che il settore sta sperimentando:

⁵ Dati aziendali.

l'evoluzione tecnologica consente la proliferazione delle piattaforme distributive e rimuove le scarsità che un tempo limitavano la quantità dei contenuti programmabili, rendendo in qualche misura più plausibile la tesi favorevole alla regolamentazione delle trasmissioni.

Oggi i telespettatori godono di una libertà senza precedenti e assistiamo, in particolare, allo sviluppo dei palinsesti tematici – tipicamente, ma non esclusivamente, proposti al pubblico nell'ambito di bouquet di canali. Un altro modo di porre la questione è il seguente: l'ampliamento delle capacità trasmissive riduce il potere d'intermediazione degli editori televisivi, che non possono più limitarsi a segmentare il proprio pubblico in macro-gruppi, ma cercano oggi di presidiare il più alto numero possibile di nicchie. Non più una logica *one size fits all*: bensì palinsesti su misura o quasi. È allora ragionevole ritenere che un ipotetico canale rivolto agli appassionati di film francesi costituisca una minaccia alla cultura nazionale? Di fronte all'erosione della distinzione tematico-generalista è possibile pensare di condizionare – nel migliore dei casi – una parte rilevante dell'offerta audiovisiva a meccanismi eccezionali di deroga? A questo proposito, il vincolo imposto dalla disciplina comunitaria è di per sé piuttosto stringente, impedendo la specializzazione che alcuni telespettatori potrebbero domandare, ma che comunque non tutti i consumatori sarebbero costretti a subire; l'introduzione di ulteriori limitazioni appare del tutto sproporzionata.

Un'evidente criticità del recepimento italiano è, infatti, l'eccesso di zelo che l'ha caratterizzato: il criterio linguistico dell'espressione originale italiana, il vincolo cronologico delle opere prodotte negli ultimi cinque anni, le sottoquote destinate alla produzione (per non parlare della quota riservata alle opere di animazione): tutti questi elementi della disciplina italiana esulano dalle prescrizioni comunitarie. È certo vero che la direttiva si limita a imporre requisiti minimi e non vieta agli Stati membri di completare l'edificio regolamentare come ritengano preferibile. D'altro canto, però, bisogna osservare che il legislatore europeo mirava ad approntare una tutela generica per la produzione interna, non certo specifiche tutele per le singole produzioni nazionali. Si può, anzi, ipotizzare che le ulteriori riserve introdotte dalla normazione (primaria e secondaria) italiana contraddicano alcuni principi dell'*acquis* comunitario, quali la salvaguardia del mercato interno e il rifiuto degli aiuti di Stato.

Se queste misure – alla prova dei fatti – non tutelano minimamente gli spettatori-consumatori, che anzi vedono la propria libertà di scelta ridursi e appiattirsi sullo schema imposto dai pubblici poteri, né favoriscono ovviamente le emittenti, di cui viceversa irrigidiscono l'operatività, occorre allora domandarsi cosa si celi dietro lo schermo delle specificità culturali. La Relazione illustrativa al decreto interministeriale è piuttosto trasparente sul punto. Delle quote di programmazione si dice che esse:

sono state quantificate dopo un'accurata valutazione [...] della effettiva disponibilità di nuovo prodotto a disposizione degli editori televisivi. Va osservato che in Italia si producono ogni anno circa 150 nuovi film. Di questi, fino al 2011, circa la metà è stata prodotta con intervento in produzione o distribuzione delle emittenti televisive, direttamente o attraverso le loro controllate specializzate. Ciò consente di individuare un nesso logico tra quanto prodotto e quanto *dovrebbe essere programmato*.⁶

6 Relazione illustrativa del decreto interministeriale recante criteri di qualificazione delle opere cinematografiche di espressione originale italiana e quote di riserva nell'ambito delle percentuali previste dall'articolo 44, commi 2 e 3, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, e successive modificazioni, p. 12 (corsivo nostro).

Un conto è affermare – come fa l’art. 44, co. 3 del TUSMAR – che le quote percentuali da riservare alle opere di e.o. italiana debbano essere stabilite «tenendo conto dello sviluppo del mercato e della disponibilità delle stesse»; un altro garantire a tutte le opere prodotte, o a una parte considerevole di esse, uno sbocco per via normativa. Nel primo caso, la disponibilità di opere prodotte mira a circoscrivere l’obbligo; nel secondo, si pone come un obiettivo da raggiungere.

L’intento di proteggere direttamente l’industria dei film è esplicito anche con riguardo alle quote d’investimento, la cui introduzione si ricollega a due obiettivi: quello di «pervenire ad una stabilizzazione degli investimenti nel settore cinema» e quello di «favorire la produzione di nuove opere cinematografiche italiane». Non bisogna perdere di vista il fatto che i vaghi obiettivi culturali mascherano concreti interessi economici: gli obblighi d’investimento equivalgono a un trasferimento forzoso di risorse dalle emittenti ai produttori delle opere interessate.

La modesta entità delle aliquote potrebbe indurre a credere che si tratti comunque d’importi esigui e quasi trascurabili nei bilanci degli editori televisivi. Tale osservazione richiede alcune precisazioni: in primo luogo, va rilevato che il settore soffre il contesto economico generale e che il riferimento ai ricavi, anziché agli utili, adegua solo in prima approssimazione l’entità degli investimenti all’andamento delle aziende.

Inoltre, utili indicazioni si possono trarre dal confronto con i maggiori paesi europei: in Francia, la quota d’investimento è fissata – senza distinzioni riguardo agli operatori interessati – al 3,2% per le opere europee e al 2,5% per le opere di espressione originale francese; in Spagna, la riserva è del 6% per la televisione pubblica, ma è stata ridotta al 3% per le altre emittenti. La Germania ha recepito i principi della disciplina comunitaria ma non ha quantificato ulteriori obblighi d’investimento. Il Regno Unito, infine

non prevede obblighi, da parte dei broadcaster, relativi all’investimento nella produzione di film. In ogni caso, BBC e Film Four/Channel 4 prendono impegni pubblici in investimenti e acquisizioni di film britannici [...] le TV hanno investito nella produzione cinematografica circa 400 milioni di sterline in 3 anni (per una media annua di 150 milioni di euro circa) senza alcun obbligo di legge.⁷

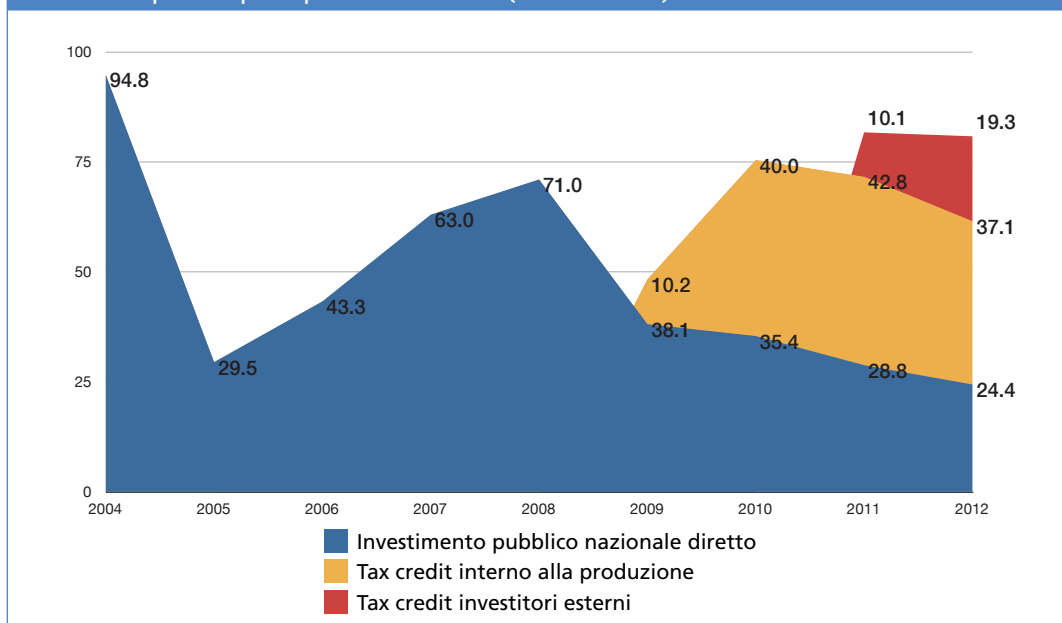
3. Interventismo e protezionismo nel settore cinematografico

La disciplina in materia di quote di programmazione e d’investimento non è l’unico modo in cui lo Stato sostiene l’industria cinematografica italiana. Da molti anni il settore usufruisce di un intervento pubblico che prende le forme più diverse: dai contributi erogati ai film d’interesse culturale e alle opere prime e seconde, al sostegno di istituzioni come il Centro sperimentale di cinematografia o la Biennale di Venezia, dai contributi ai cinema d’essai a quelli per la promozione del cinema italiano all’estero, e molto altro ancora. Si tratta di un sistema che elargisce somme di importi non particolarmente elevati, ma che copre un’ampia pluralità di soggetti. Va infine segnalata anche la recente stabilizzazione del credito d’imposta per la produzione, la distribuzione e l’esercizio.

Pur essendo in calo gli stanziamenti del Fondo unico per lo spettacolo, l’intervento indiretto ha consentito, in questi ultimi anni, di riequilibrare l’afflusso di risorse per la produzione di pellicole.

⁷ Relazione illustrativa, pp. 5-6.

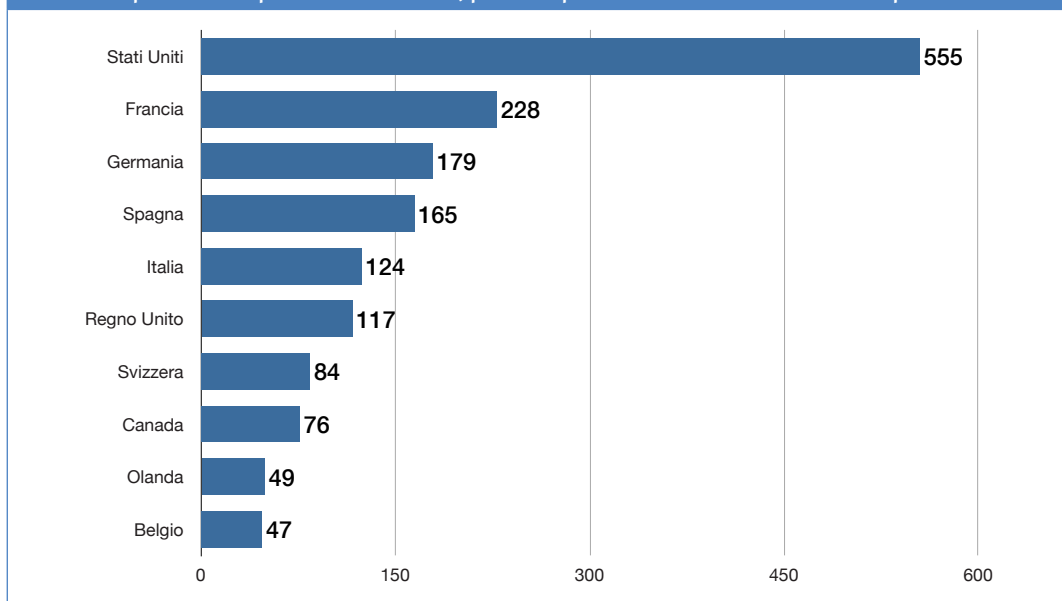
FIGURA 1
Investimenti pubblici per la produzione italiana (milioni di euro)



Fonte: Anica e Direzione Generale per il Cinema del Ministero per i beni e le attività culturali

I film di nazionalità italiana prodotti in questi anni hanno fatto registrare un buon aumento: 142 nel 2010, 155 nel 2011 e 166 nel 2012.⁸ Una comparazione fra paesi del Nord America e dell'Europa pone l'Italia dopo Germania e Spagna come media di film prodotti nel periodo 2005-2009, ma prima di Regno Unito e Canada (Figura 2).

FIGURA 2
Media film prodotti nel periodo 2005-2009, primi 10 paesi area Nord America ed Europa

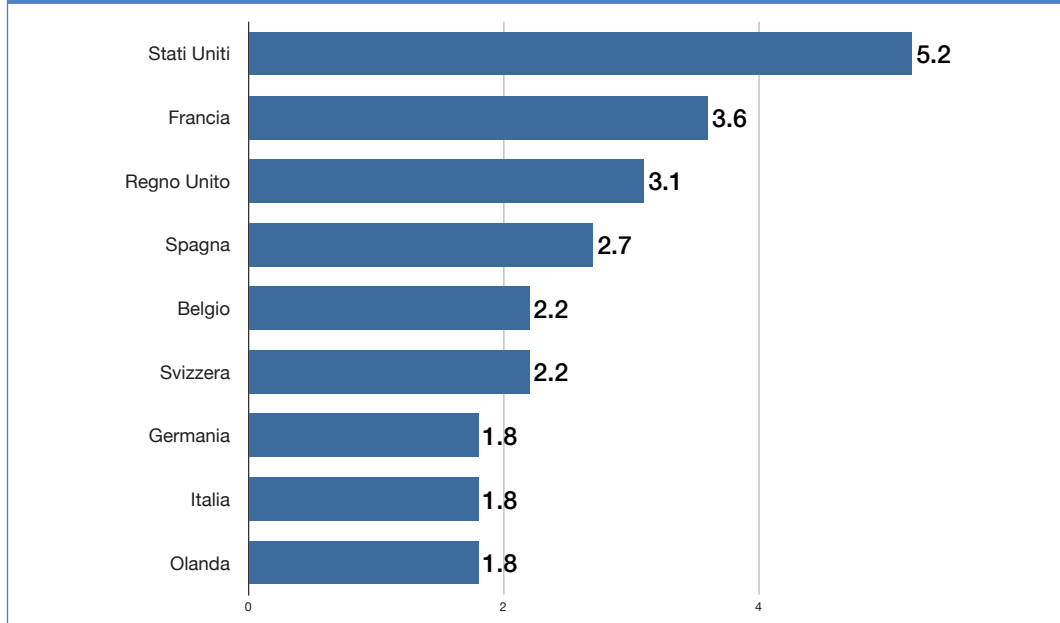


Fonte: Unesco, Cinema Statistics

Il dato della produzione di film in Italia è positivo soprattutto se messo in relazione con le presenze nelle sale degli italiani (Figura 3).

FIGURA 3

Frequenza di presenza nelle sale pro capite, anno 2009, stessi paesi



Fonte: Unesco, *Cinema Statistics* (Canada n.d.)

La legittimità dell'intervento pubblico in ambito culturale è stabilita dall'articolo 9 della Dichiarazione universale dell'Unesco,⁹ volta a preservare a livello mondiale le diversità culturali:

Mentre si rafforza la libera circolazione delle idee e delle opere, le politiche culturali devono creare le condizioni che portino ad una produzione e diffusione di beni e servizi culturali diversificati attraverso le industrie della cultura che devono afferire loro stesse ad un livello locale e globale. Ciò porta ogni Stato, con il dovuto riguardo alle restrizioni internazionali, a definire la sua politica culturale e a svilupparla attraverso i mezzi che ritiene necessari, sia con un supporto operativo che con un appropriata regolamentazione.

L'applicazione di un principio teso a derogare dai meccanismi del libero scambio è stato voluto in primo luogo dalla Francia, che si è battuta per stabilire una "eccezione culturale": questo concetto è stato infatti introdotto per la prima volta dai rappresentanti di Parigi all'interno dei negoziati sul General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) nel 1993, al fine di considerare la cultura in maniera differente rispetto agli altri prodotti commerciali. Questo stesso dibattito torna d'attualità oggi, mentre Europa e Stati Uniti affrontano le prime fasi della trattativa che dovrebbe portare alla stipula di un accordo di libero scambio, la Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), con la Francia nuovamente impegnata a difendere l'eccezione culturale.¹⁰

A livello comunitario, l'intervento pubblico a favore della cinematografia deve in primo luogo sottostare ai criteri fissati dall'Unione Europea in tema di aiuti di Stato: tali aiuti sono infatti legittimi solo nella misura in cui «non alterino le condizioni degli scambi e

⁹ http://www.unesco.it/files/DIVERSITAculturale/dichiarazione_diversita.pdf

¹⁰ EurActiv, "EU-US trade talks falter with France audiovisual spat", 13 giugno 2013.

della concorrenza nella Comunità in misura contraria all'interesse comune». ¹¹ Nel caso specifico del cinema e dell'audiovisivo, gli aiuti di Stato

- devono riguardare un prodotto culturale, e spetta agli Stati garantire che il contenuto della produzione sovvenzionata sia tale;
- essere tendenzialmente limitati al 50% del bilancio di produzione, onde stimolare le normali iniziative commerciali proprie di un'economia di mercato;
- le eccezioni sono riconducibili a film difficili o con risorse finanziarie modeste. ¹²

Come detto, le direttive comunitarie non impongono quote di programmazione e di investimento a vantaggio delle singole cinematografie nazionali, ma solo per le opere europee; la scelta di sostenere le cinematografie nazionali – attraverso quote di investimento e di programmazione da addossare alle emittenti televisive – è pertanto lasciata alla discrezionalità dei singoli governi. Per parafrasare un modo di dire molto in voga, la disciplina italiana in materia di quote “non ce la chiede l'Europa”.

Il principio dell'art. 44 del TUSMAR e del Regolamento entrato in vigore il primo luglio di quest'anno è quello di obbligare le emittenti televisive, pubbliche e private, a investire nei film italiani e a dare loro visibilità. In questo modo, i nostri film non verranno programmati perché “di qualità” o perché ritenuti in grado di piacere a un largo pubblico, ma perché così impone la legge. Il meccanismo da rispettare dovrebbe invece essere l'opposto: la televisione si impegna a investire in un'opera cinematografica o a programmarla se vi ravvisa un potenziale, commerciale o culturale. Diversamente, è legittimo che orienti le proprie scelte su altri prodotti, magari di altri paesi o di una tipologia differente (ad es. le *fiction*). Ridotta ai minimi termini, si tratta di una questione di concorrenza *versus* eccezione culturale o, per semplificare ancora, di libero scambio *versus* protezionismo.

L'intervento pubblico a favore delle cinematografie nazionali avviene sia per tutelare *asset* tangibili che *asset* intangibili: con i primi si può fare riferimento all'industria cinematografica stessa, con i secondi alla presunta difesa di una identità nazionale. Al pari di altri settori economici nazionali, gli aiuti alla cinematografia italiana rispondono alla volontà di favorirla rispetto a potenziali concorrenti esteri (i prodotti cinematografici di altri paesi), salvaguardando così posti di lavoro e competenze di un settore che nell'arco del Novecento ha rappresentato un importante tassello dell'industria culturale italiana, ma che attualmente attraversa un periodo di grandi mutazioni: ad esempio, la perdita dei ricavi dai diritti tv, la nascita di canali on-demand e l'emergere di nuovi formati. Al pari di altre manifestazioni artistiche, anche il cinema è entrato a far parte dell'identità italiana (il neorealismo, Fellini, Antonioni, ecc.) e l'intervento pubblico vuole pertanto mantenere viva questa specificità culturale del nostro paese.

Ogni manifestazione culturale non si sviluppa però in maniera isolata, ma usufruisce delle influenze provenienti da altri paesi. Le stesse cinematografie nazionali si rafforzano in patria se ottengono successo all'estero. Generalmente, il protezionismo porta a far sì che prodotti scadenti si affermino in luogo di prodotti di miglior qualità.

Esiste poi una tendenza dei politici ad assecondare le spinte anti-concorrenziali (e anti-globalizzazione) che sono andate via via ampliandosi nell'opinione pubblica di molti Stati: un politico a caccia di consenso sarà allora molto sensibile alle pressioni per proteggere le cosiddette “culture locali”. Ma l'ostilità verso la concorrenza in ambito culturale è parte di un più generale “*bias* anti-straniero”: «Se “l'acciaio straniero” e

¹¹ Art. 107, par. 3, lett. d) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

¹² Osservatorio dello Spettacolo - Ministero per i beni e le attività culturali, *La via italiana al tax credit e al tax shelter per il cinema*, marzo 2011, p. 9.

“le auto straniere” sono capri espiatori alquanto diffusi, “la cultura straniera” è ancora peggio. L'acciaio e le auto solo solamente “stranieri” nel senso che sono fabbricati in paesi esteri. La cultura straniera è estranea in un senso più forte: “stanno cercando di farci diventare come loro”». ¹³

Se applichiamo questo ragionamento all'ambito cinematografico, quante volte abbiamo sentito parlare dell'imperialismo di Hollywood, potenzialmente in grado di far scomparire il cinema d'autore europeo? Per fermare l'arrivo di pellicole statunitensi ci si è aggrappati ad ogni cosa, ad esempio a una supposta concorrenza sleale. Oggi si gioca invece la carta dell'eccezione culturale. Senza tenere conto di come sia l'ampio ventaglio di scelte a disposizione del consumatore a rappresentare la misura più rilevante della diversità culturale. E in un regime concorrenziale tale ventaglio di scelte si espande e non si riduce. Pertanto si può affermare che il miglior modo per tutelare il consumatore sia quello di far funzionare correttamente il mercato, rimuovendo “quote”, barriere protezionistiche e sussidi diretti. L'obiettivo delle politiche pubbliche dovrebbe essere quello di allargare la libertà di scelta dei consumatori garantendo una offerta non scadente in termini qualitativi. Due parametri per valutare il funzionamento di una industria culturale sono proprio la soddisfazione del pubblico e la creazione di “capolavori”. Questi due aspetti procedono parallelamente: si tratta di due pilastri indispensabili per garantire la stabilità e la vitalità di una cinematografia.

Come ha messo in evidenza Tyler Cowen, ¹⁴ gli anni Trenta sono stati un'età dell'oro per il cinema francese. In questo periodo sono stati realizzati capolavori come *L'Atalante* di Jean Vigo, *Alba tragica* di Marcel Carné, *La cagna*, *La grande illusione* e *La regola del gioco* di Jean Renoir. Sono stati prodotti oltre 1.300 lungometraggi, di generi diversi, senza che ci fosse un sistema di sussidi erogati dallo Stato. Le restrizioni legali sui film americani erano inoltre insignificanti e non hanno messo i film provenienti da Hollywood fuori dal mercato francese.

Nel periodo antecedente la prima guerra mondiale, i film francesi hanno rappresentato fino al 70% del mercato americano. Diversamente da quanto accade oggi, i cineasti americani accusavano i francesi di imperialismo culturale e chiedevano a Washington protezioni. Anche dopo la seconda guerra mondiale, grandi registi come Truffaut, Fellini, Visconti, Bergman hanno operato all'interno di un mercato molto competitivo, nonostante il crescente coinvolgimento dei governi a vari livelli.

L'auspicio per il cinema europeo è quello di riscoprire tale dinamica economica e culturale, che ha generato veri e propri capolavori. Occorre pertanto abbandonare logiche protezionistiche, come quelle volte a favorire le cinematografie nazionali con quote di programmazione e investimento: «Il mercato non garantisce un risultato favorevole, ma l'isolamento eccessivo della pressione competitiva è il viatico per un esito negativo, sia a livello economico che estetico». ¹⁵

13 Bryan Caplan – Tyler Cowen, “Do We Underestimate the Benefits of Cultural Competition?”, *The American Economic Review*, vol. 94, n. 2, 2004, p. 406.

14 Tyler Cowen, *Creative Destruction: How Globalization is Changing the World's Cultures*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2002, pp. 100-101.

15 Cowen, *Creative Destruction*, p. 101.

Conclusioni

Gli Stati, dunque, favoriscono l'industria cinematografica in diversi modi: ma esiste una differenza fondamentale tra gli strumenti di sostegno diretti, come sussidi e crediti d'imposta, e quelli indiretti, come le quote: mentre i primi tendono¹⁶ a distorcere unicamente i mercati immediatamente interessati, aumentando l'offerta, i secondi esercitano la propria influenza sulla domanda, cioè sui mercati a valle, determinando distorsioni anche in quelli. In altre parole, i primi sono meno dannosi per il gioco economico; però – diversamente dai secondi – richiedono una copertura finanziaria, il che spiega il frequente ricorso alle quote.

Un ulteriore problema evidenziato dalle quote di programmazione e investimento è relativo all'*enforcement*: la cornice esaminata nel primo paragrafo si caratterizza per un'eccessiva complessità, sul piano delle categorie di opere interessate, della quantificazione del parametro reddituale, delle aliquote applicabili, delle attività che valgono per l'assolvimento degli obblighi... Il risultato è che tanto per le aziende, quanto per le amministrazioni diventa arduo verificare il rispetto delle disposizioni qui discusse.

La principale debolezza della disciplina sulle quote attiene, tuttavia, ai principi che la ispirano: se è vero che l'industria cinematografica può essere sostenuta in altro modo, come tipicamente già avviene, allora davvero appare opinabile l'utilità di provvedimenti che ne ribaltano i problemi su un settore contiguo. Le opere sussidiate dovrebbero, a quel punto, essere immesse sul mercato senza alcuna garanzia di assorbimento coatto da parte degli editori televisivi. Semplificando, il problema non è tanto il modo in cui le quote vengono implementate, ma la loro stessa esistenza.

Il problema andrebbe risolto a monte, in sede europea: le istituzioni dell'Unione e i paesi membri dovrebbero sconfessare l'impostazione secondo la quale le opere di origine interna andrebbero protette dalla concorrenza di prodotti culturali confezionati altrove; e dovrebbero, semmai, mirare a innalzare il livello dell'industria cinematografica del Vecchio continente. Detto che una revisione in questo senso delle norme comunitarie appare oggi improbabile, sarebbe però desiderabile che il legislatore italiano – tornando sui propri passi – conformasse la normativa nazionale ai requisiti minimi della direttiva: il che significa, per la produzione europea, una quota di programmazione del 50%; e, per la produzione indipendente, auspicabilmente, una quota di programmazione del 10% – anche in questo caso, si dovrebbe ritenere l'opzione dell'obbligo d'investimento più distorsiva. Le maggiori quote previste dal TUSMAR e le specifiche quote destinate alle opere di espressione originale italiana hanno l'unico effetto di gravare l'attività delle emittenti di oneri ingiustificati: pertanto, andrebbero prontamente abolite.

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.