

## Finanziamenti al cinema: tax shelter, o tassa di scopo?

### Un'analisi comparata

di Filippo Cavazzoni

#### Introduzione

L'indagine conoscitiva sul cinema, condotta dalla 7<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica, ha fornito ai parlamentari indicazioni per l'elaborazione di nuove strategie pubbliche di intervento e per l'individuazione di nuovi strumenti normativi. Attualmente sono infatti al vaglio delle relative commissioni referenti (sia alla Camera che al Senato) alcune proposte di legge che intendono rilanciare l'industria cinematografica italiana. Molte di queste si propongono di ridisegnare in maniera organica l'intero mercato del cinema, puntando a nuove regole per la produzione e la distribuzione dei prodotti cinematografici, e a creare nuovi istituti e fondi per promuovere l'attività filmica e documentaristica nazionale. Tali proposte, considerando il cinema in particolare e l'audiovisivo in generale un settore strategico, da un punto di vista culturale ed economico, per l'Italia, cercano di dare risposta, in maniera più o meno articolata, ad alcune carenze che da diversi anni ormai hanno fatto perdere prestigio al made in Italy in materia di settima arte.

Questi problemi, emersi durante l'indagine conoscitiva già menzionata, riguardano innanzitutto la scarsità della nostra produzione cinematografica, ovvero la diminuzione del numero di film nazionali prodotti. Fra le cause, così come sono state esposte durante la presentazione di alcune di queste proposte di legge in sede di dibattito in commissione, è stata evidenziata, prima fra tutte, la costante riduzione delle risorse destinate al settore; attualmente, l'unica fonte certa di finanziamento è costituita dal Fondo Unico per lo Spettacolo, istituito con legge n. 163 del 30 aprile 1985. Si ritiene infatti che lo stanziamento del 18% di tale Fondo all'attività cinematografica sia insufficiente per garantire una adeguata produzione di pellicole nostrane. Si lamenta poi, sempre per quanto riguarda il finanziamento, il fatto che, oltre allo Stato, le fonti principali di sostegno economico al cinema siano costituite dagli investimenti di Rai Cinema e Mediaset / Medusa. Inoltre, un'altra causa che ha contribuito all'attuale situazione negativa è ritenuta essere l'inadeguatezza delle regole. Ciò avrebbe prodotto un restringimento del mercato: mentre, nell'anno 2006, la quota di mercato delle opere di marca statunitense sarebbe stata del 61,94% e dell'11,23% quella rappresentata dai Paesi dell'Unione europea (Italia esclusa), i film italiani avrebbero invece inciso sul totale del mercato nazionale per un 20,49%. Tali regole, considerate insufficienti, avrebbero compromesso la capacità di distribuzione e produzione delle opere italiane. Si contesta infatti la mancanza di norme atte a promuovere un pluralismo nel mercato cinematografico; il risultato vedrebbe le produzioni nazionali pena-

#### KEY FINDINGS

- Addetti ai lavori, commentatori, politici e opinione pubblica ritengono il cinema italiano essere in stato di crisi. Un'attenta analisi dei dati dimostra invece che la situazione attuale non è da considerarsi negativa.
- Il Parlamento italiano si è attivato per produrre una riforma organica del settore cinematografico. Diverse proposte e disegni di legge sono stati presentati alle rispettive Camere di competenza.
- Alcuni provvedimenti ipotizzati dalla maggioranza di governo prevedono il ricorso a una tassa di scopo per finanziare la produzione di nuovi film italiani.
- Il finanziamento pubblico all'attività cinematografica ha dimostrato in questi anni la propria inefficienza. Lo Stato ha investito nel settore ingenti quantità di denaro, senza ottenere risultati soddisfacenti.
- Sarebbe consigliabile l'introduzione del meccanismo del cosiddetto tax shelter. Misure di defiscalizzazione e di reinvestimento degli utili hanno dato un impulso straordinario ai mercati cinematografici in molti Paesi europei.

*Filippo Cavazzoni è laureato in Lettere moderne presso l'Università degli studi di Parma. Attualmente frequenta il Master di secondo livello in "Parlamento e politiche pubbliche" alla Luiss Guido Carli di Roma*

lizzate sia sul grande che sul piccolo schermo, in quanto le emittenti generaliste televisive tenderebbero a favorire nei loro palinsesti programmi di intrattenimento, fiction e produzioni cinematografiche provenienti dagli Stati Uniti.<sup>1</sup> Per ricapitolare, dunque, l'intera questione avrebbe un duplice aspetto: di finanziamenti (pochi) e di regole (inadeguate). Un numero troppo limitato di film italiani verrebbe realizzato e poi proiettato nei cinema (e, successivamente, nelle televisioni) mentre, per aggiungere un altro elemento, i consumi cinematografici nelle sale rimarrebbero pressoché invariati da alcuni anni a questa parte: ma dove sta realmente il problema?

Inizialmente occorre dire che quanto seguirà avrà come oggetto solamente il primo dei due aspetti evidenziati, non affrontando il nodo delle regole in senso stretto ma trattando unicamente la spinosa questione dei finanziamenti. Quasi tutte le proposte di legge prevedono infatti lo stanziamento da parte dello Stato di nuove risorse, da reperire in modi diversi: alcune istituiscono la nascita di una nuova tassa di scopo, altre invece si limitano a stabilire incentivi (come il cosiddetto meccanismo del “*tax shelter*”) per far confluire investimenti nel settore. Del primo caso sono, ad esempio, le proposte legislative presentate dagli Onorevoli Colasio e Franceschini alla Camera (pdl n. 2876) e dai Senatori Franco, Finocchiaro, Ranieri, Zavoli e altri al Senato (ddl n. 1120); sul versante del “*tax shelter*” si posizionano, invece: il pdl n. 2303<sup>2</sup> (Camera) che vede tra i suoi primi firmatari gli On. Carlucci, Bondi e Bertolini, e il ddl n. 1642 (Senato) ad opera dei Sen. Bordon, D'Amico e Manzione.

Tutte queste iniziative, appena elencate, si propongono dunque di sostenere l'attività cinematografica attraverso misure volte al reperimento di maggiori finanziamenti e investimenti per il settore, ma in due maniere differenti. Più avanti vedremo quali sono quelle da preferirsi.

### *Il mercato cinematografico in Italia*

Come prima cosa credo sia opportuno dare uno sguardo alla situazione del mercato del cinema nel nostro paese.<sup>3</sup> Ovviamente quando si parla di mercato cinematografico occorre chiarire a quale mercato si vuole fare riferimento. Esiste un mercato quando vi è la presenza di un cliente disposto ad acquistare un bene o un servizio. Quindi, nell'analizzare il mercato cinematografico non si farà riferimento all'aspetto produttivo ma piuttosto alla dimensione del consumo. Va detto, infatti, che per molto tempo la salute del nostro cinema è stata misurata tenendo conto del numero di film prodotti, e non delle dimensioni del mercato che questi film erano in grado di raggiungere.

In Italia vengono distribuiti nelle sale circa 400 nuovi titoli ogni anno. Ciò sta a significare che ogni giorno dell'anno esce in media un nuovo film. Risulta dunque complicato ottenere l'attenzione del pubblico, il quale viene continuamente sollecitato dall'uscita di nuove pellicole.

Nel nostro paese, considerate le caratteristiche economiche e demografiche, il mercato per il cinema in sala è abbastanza ristretto. Nell'anno 2005 la spesa del pubblico per l'acquisto di biglietti è stata pari a 600 milioni di euro (in diminuzione del 9% ri-

---

1: Molte di queste problematiche sono trattate nel Nono rapporto dell'Istituto di economia dei *media* della Fondazione Rosselli sull'industria della comunicazione in Italia, edito da Guerini e Associati.

2: Terminato il suo iter in commissione, il provvedimento è stato calendarizzato per essere esaminato alla Camera.

3: Questa parte dello studio attinge ai dati e alle considerazioni fornite nel saggio scritto da Giuseppe Ciccarone e Alessandro Usai su *Il mercato del cinema in Italia*, presente all'interno del volume *La finanza del cinema*, a cura di Mario La Torre, Bancaria editrice, Roma, 2006, pp. 17-35.

petto all'anno precedente). Sempre nello stesso anno, però, il cinema italiano ha fatto registrare un aumento della quota di mercato dimostrando una particolare vivacità, assestandosi al 24,70% (considerando anche le co-produzioni) dei biglietti venduti, a fronte di una quota di mercato Usa pari al 53,78% (si veda la tabella 1).<sup>4</sup> Questo dato ha rappresentato un ottimo risultato per il cinema italiano. Nel 2006, come si è già avuto modo di vedere, i dati relativi alle quote di mercato hanno subito un ulteriore miglioramento per quanto riguarda le pellicole made in Italy.<sup>5</sup> Com'è evidente, non c'è nessuna tendenza negativa in corso: se il 2006 ha rappresentato il picco positivo, il 2001 è stato invece l'anno peggiore. Dalla tabella risulta facile vedere come il *trend* sia sostanzialmente positivo. Il quadro è molto migliore di quanto venga detto in sede di dibattito nella varie commissioni parlamentari.

TABELLA 1

Quote di mercato del cinema in sala per area di provenienza, 2001 -2006

Provenienza	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Italia (100%)	20,49	18,69	14,04	12,54	15,88	12,10
Co-produzioni	4,27	6,01	6,27	9,24	6,32	7,17
Totale Italia	24,76	24,70	20,32	21,78	22,20	19,28
Europa (esclusa Ita)	11,23	19,58	10,93	8,28	12,57	17,14
Usa	61,94	53,78	61,91	64,47	60,18	59,91
Altri	2,07	1,94	6,84	5,47	5,05	3,67

Fonte: Ufficio Studi / CED ANICA su dati Cinetel

Questa composizione del consumo, tra l'altro, è una delle caratteristiche del mercato cinematografico italiano, secondo solamente alla Francia per quota di mercato del prodotto filmico nazionale rispetto al prodotto statunitense.

Nonostante la presenza di questo aspetto positivo occorre però notarne anche uno negativo: il consumo generale di cinema nelle sale non è in Italia molto elevato. Infatti, gli italiani vanno al cinema meno degli abitanti di altri paesi a noi simili, pur essendo considerevolmente aumentata in questi ultimi anni la quantità e la qualità degli schermi presenti sul territorio.

TABELLA 2

Frequenza media annua del pubblico in sala: numero di biglietti venduti pro-capite in un anno solare e numero di schermi

	Usa	Jp	Eu15	Gb	Fra	Spa	Ger	Ita
Frequenza in sala: presenze/popolazione	5,19	1,33	2,44	2,83	3,21	3,57	1,90	2,00
N. schermi ogni 100.000 abitanti	12,37	2,22	6,94	5,53	8,74	10,88	5,91	5,46

Fonte: Osservatorio Italiano dell'Audiovisivo, Cinecittà Holding

4: I dati relativi alle quote di mercato del cinema in sala e quelli che fanno riferimento ai film prodotti in Italia sono invece ricavati dalla sezione "Ricerche e studi" del sito dell'Anica (<http://www.anica.it>).

5: L'*European Cinema Yearbook*, realizzato dal Programma Media Plus dell'Unione Europea, riporta dati diversi; tuttavia dimostra anch'esso come la tendenza in corso sia positiva. Infatti, negli ultimi due anni la quota dei film statunitensi nel mercato italiano si sarebbe ridotta al 46%, mentre la quota delle pellicole italiane sarebbe salita dal 17% al 26% e quella dei film europei dal 12% al 25%.

Una delle ragioni di questa differenza nei volumi di consumo cinematografico tra il nostro paese e il resto del continente riguarda una particolare peculiarità propria, a quanto pare, solamente dell'Italia: la forte stagionalità del consumo di cinema. L'estate infatti costituisce un periodo di magra per le presenze di spettatori nelle nostre sale; diversamente da quanto accade negli altri paesi elencati nella precedente tabella. In Italia, il numero medio mensile di presenze per schermo passa da valori vicini o superiori a 6.000 nei mesi di dicembre e gennaio, per scendere intorno alle 1.500 presenze nei mesi di luglio e agosto. In sostanza si tratta di un calo del 75% nelle presenze in sala tra il momento di picco stagionale e i minimi estivi. Una seconda ragione della limitatezza del nostro mercato riguarda la differenza nei livelli di consumo tra le diverse aree del paese. Mentre il Nord e il Centro fanno riscontrare livelli di consumo di cinema in linea (o addirittura superiori) alla media europea, lo stesso non accade nel Sud e nelle Isole. Infine, una terza e ultima ragione è dovuta al fatto che le presenze nelle sale si caratterizzano per un elevato tasso di concentrazione su pochi titoli. Questo fenomeno è comune a tutti i mercati cinematografici del mondo ma in Italia assume dimensioni ancora più marcate. L'andamento di un'intera stagione risulta dunque fortemente influenzato dalla presenza in sala di uno o due film di enorme successo.

Per quanto riguarda il numero di film prodotti in Italia in quest'ultimo periodo, il dato più sorprendente riguarda il notevole aumento delle pellicole prodotte con il 100% di capitale italiano nel 2006 rispetto al 2005. La differenza tra i due anni è di ben 22 film: il 2006 ha visto nascere ben 90 opere, a fronte delle 68 dell'anno prima. Se poi si vogliono considerare anche le co-produzioni il dato non varia di molto: la differenza fra i due anni rimane considerevole, le pellicole prodotte in più nel 2006 rispetto ai dodici mesi precedenti sono state 18 (98 nel 2005 e 116 nel successivo anno). Anche il numero di opere che hanno visto la luce grazie a finanziamenti pubblici sono aumentate da un anno all'altro: nel 2006 sono stati prodotti con il contributo dello Stato ben 21 film, mentre nel 2005 solamente 14. Lo Stato ha così investito 37,1 mln di € in 21 pellicole, aumentando di 15,3 mln di € i propri stanziamenti rispetto all'anno prima. Pure gli investimenti privati sono stati maggiori nell'ultimo anno: 150,5 mln di € nel 2006 e 130,3 mln di € nel 2005.

In conclusione si può dire che è troppo allarmistico sostenere che l'industria cinematografica italiana sia in crisi. Diversi indicatori ci dicono infatti che la situazione non è affatto catastrofica. Come si è visto, il picco positivo registrato nell'anno 2006 nella quota di mercato dei film italiani evidenzia come non ci sia nessuna grave crisi in corso. Raggiungere quasi il 25%, ci pone solamente dietro la Francia per quota di mercato del prodotto filmico nazionale rispetto al prodotto statunitense. Anche per l'affluenza nelle sale la situazione non è delle peggiori se si considera soprattutto la differenza nei livelli di consumo tra il Nord e il Centro da una parte e il Sud e le Isole dall'altra. Certo, la vendita dei biglietti rimane su cifre stazionarie da diversi anni a questa parte ma, il mantenimento di queste cifre, permette ad alcune zone geografiche d'Italia di porsi a livelli di consumo di cinema uguali o superiori a quelli della media dell'Europa a 15. Inoltre, il numero di film prodotti è pure esso aumentato nel 2006 rispetto al 2005, così come sono aumentate le opere prodotte grazie ai contributi forniti dallo Stato.

Forse allora la crisi di cui tanto si parla è unicamente qualitativa. In effetti, tranne alcuni casi di eccellenza (si pensi alle opere di validi registi come Paolo Sorrentino, Matteo Garrone, Emanuele Crialese o Saverio Costanzo), la qualità delle pellicole si attesta in media su livelli mediocri. Non è un caso che a rappresentare l'Italia nei festival internazionali siano ancora i Bellocchio o i Moretti, mentre nuovi registi faticano ad emergere proprio a causa di una probabile mancanza di talento. Ad ogni modo, se si riflette bene anche su questo punto, la situazione non è rosea ma nemmeno tanto

preoccupante. Basti pensare al successo commerciale e, in parte, anche di critica avuto da Gabriele Muccino con i suoi recenti film, da “L’ultimo bacio” in poi; pellicole che gli hanno offerto la possibilità di lavorare negli *studios* americani. Ovviamente, in Italia, il fattore più penalizzante per i giovani e meno giovani cineasti locali è dovuto al perenne confronto con il passato del nostro cinema. “Non nascono più i Fellini e gli Antonioni”: questo è un po’ il ritornello che si sente sempre dire. È vero che stagioni come quella del neorealismo o della commedia all’italiana sono e saranno irripetibili ma continuare a voler paragonare i nostri nuovi registi ai vari Rossellini, De Sica, Risi, Monicelli e compagnia credo non porti da nessuna parte. Un nuovo Visconti non è ancora nato, ma forse, a pensarci bene, meglio un bravo cineasta come Sorrentino del tanto osannato Bertolucci.

### *Cinema e finanziamento pubblico*

Stabilito che il cinema italiano non è poi così in crisi come lo si vuole ritenere, credo sia ora possibile volgere lo sguardo allo stretto rapporto che sussiste fra attività cinematografica e sostegno pubblico, specialmente sotto forma di finanziamenti statali al settore. Se si esclude il periodo del Ventennio, quando il regime si prodigò fortemente per sostenere il cinema italiano, attraverso, ad esempio, la costruzione degli studi di Cinecittà, e si parte nell’analizzare il complesso rapporto fra lo Stato e il cinema dalla nascita dell’Italia repubblicana, occorre preliminarmente dire che l’intervento pubblico nell’attività cinematografica è stato particolarmente intenso sin dalle origini. I primi interventi legislativi hanno preso in considerazione il contenuto del messaggio esplicitato nei diversi film, per evitare che forme di manifestazione del pensiero potessero rivelarsi lesive dei valori sociali comunemente accettati. Successivamente gli interventi hanno avuto come oggetto numerosi aspetti economico-commerciali legati al fenomeno cinematografico: regolamentando in tal modo la distribuzione e la produzione dei film. Venne così istituita tutta una serie di obblighi, oneri, divieti assoluti o relativi, che potevano contrastare con il dettato costituzionale: l’art. 41, però, pur affermando la libertà di iniziativa economica si affretta ad aggiungere che questa non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. L’attività economica poteva così, senza infrangere norme costituzionali, essere limitata e controllata e, infine, indirizzata al perseguimento di fini sociali.

Lo Stato intervenne direttamente nel settore cinematografico anche attraverso strutture imprenditoriali pubbliche. Nel 1958 venne costituito l’Ente autonomo gestione cinema (EAGC, oggi Cinecittà Holding), per gestire le partecipazioni azionarie dello Stato nel settore. Con la legge n. 1213 del 4 novembre 1965 (meglio conosciuta come “Legge Cinema”) si riorganizzò per la prima volta dal dopoguerra l’intero ordinamento riguardante l’insieme dei provvedimenti volti a favorire lo sviluppo quantitativo e qualitativo della produzione cinematografica nazionale tramite un complesso di interventi pubblici. La Legge Cinema ha disciplinato l’intera materia fino all’entrata in vigore della legge n. 153 del 1° marzo 1994, recante *Interventi urgenti a favore del cinema*; tale nuova disposizione ha ritoccato numerose parti della precedente legge senza però stravolgerne gli schemi principali. Nell’agosto 2003 è stata approvata dal Consiglio dei ministri la nuova legge delega sul cinema nella prospettiva di un riordino dell’intero settore, convertita poi in decreto legislativo.<sup>6</sup>

6: Per un quadro più dettagliato dei vari provvedimenti legislativi che si sono succeduti in Italia dal dopoguerra fin quasi ad oggi si veda la voce *Legislazione* all’interno del terzo volume della *Enciclopedia del cinema*, edita dall’Istituto dell’enciclopedia italiana nel 2003.

Ma un intervento così massiccio dello Stato è veramente necessario? Ovviamente, giova ribadirlo, in questo studio si vuole solamente considerare il ricorso alla mano pubblica per quanto concerne le questioni relative al finanziamento del settore cinematografico. Nelle varie proposte di legge già menzionate, e attualmente discusse nelle varie commissioni permanenti, ricorre sempre l'argomentazione della inevitabilità dell'intervento statale. Si sostiene che, se fosse stato solamente il mercato a rappresentare una sorta di parametro di qualità del prodotto, tante opere che hanno segnato la crescita culturale e sociale del paese non sarebbero mai riuscite a raggiungere il grande schermo. Senza il sostegno pubblico, molte importanti pellicole italiane non farebbero parte della nostra cineteca nazionale. Il mercato non avrebbe mai concesso a tanti film di essere prodotti e tanto meno distribuiti.

Sarebbe dunque cosa così nefasta lasciar operare la concorrenza nel settore, affidando il destino delle imprese che vi operano alla loro capacità di creare profitti? Solitamente si considera necessario l'intervento dello Stato nell'economia soltanto in presenza di accertati "fallimenti del mercato". Spesso, quando si verificano situazioni di "crisi" in un determinato settore industriale, al fine di evitare problemi dovuti ad una eccessiva disoccupazione o a tensioni sociali di vario tipo si preferisce ricorrere al sostegno pubblico. L'intervento statale nell'industria cinematografica nazionale, così come per altri comparti produttivi, potrebbe trovare dunque in questa motivazione la ragione della sua intromissione. Ma, per quanto detto nel precedente paragrafo, difficilmente si può sostenere che ci si trovi realmente in un periodo di grave crisi. Inoltre, la logica dell'intervento dello Stato a favore del cinema va, come ci dimostra la storia, ben oltre i momenti di crisi strutturale: il sostegno pubblico viene considerato dagli addetti ai lavori e dalla nostra classe politica come indispensabile, soprattutto per quanto concerne l'aspetto economico, a prescindere da eventuali momenti di difficoltà del settore.

La cosiddetta "Legge Cinema", già citata, affermava all'art. 1 che «lo Stato considera il cinema mezzo di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione sociale e ne riconosce l'importanza economica e industriale», e che «le attività di produzione, di distribuzione e di programmazione di film sono ritenute di rilevante interesse generale». A distanza di circa quarant'anni, anche il d. lgs numero 28 del 22 gennaio 2004 ("Legge Urbani") sottende le stesse motivazioni, e le proposte di questi giorni non si pongono certo su di un livello differente. Di base permane la convinzione che affidare interamente al mercato le scelte produttive non garantirebbe una soddisfacente valenza culturale del settore e nemmeno la sopravvivenza, nel corso del tempo, di una forma espressiva come quella cinematografica ritenuta invece da salvaguardare. In definitiva, sarebbe dunque l'utilità sociale (o interesse pubblico) a motivare un intervento a tutela del settore in esame.

Se l'impresa privata, sensibile alle logiche di mercato, è portata a programmare la propria attività escludendo quelle pellicole impopolari che graverebbero sui costi e porterebbero a scarsi ricavi. Il soggetto pubblico ritiene allora di doversi intromettere nel settore per tutelare ciò che le preferenze del pubblico trascurano per irrazionalità o per mancanza di informazioni (cioè di strumenti culturali). L'operatore statale mira dunque al sostegno della cinematografia nazionale per consentire la sopravvivenza e lo sviluppo di quanto verrebbe trascurato dalle attuali generazioni. Le preferenze rivelate dai singoli cittadini attraverso i loro comportamenti non sarebbero corrette, in quanto prive di valore culturale. Lo Stato si ergerebbe così a tutore della qualità culturale delle opere, sostenendo quelle pellicole "incomprese" (perché complesse, innovative o sperimentali) dal grande pubblico. In tutto questo c'è evidentemente un intento pedagogico e dirigista da parte dell'autorità statale, dovuto alla sua supposta

migliore capacità di comprensione qualitativa del prodotto artistico. Entrare nell'ambito della scelta di ciò che ha valore culturale e di ciò che non lo ha esula dagli intenti di questo studio. Si può però affermare che pellicole di alto contenuto artistico hanno trovato il consenso del pubblico e che, anche all'interno delle logiche di mercato, hanno potuto trovare il loro spazio e la loro affermazione. Inoltre va anche detto che opere finanziate con contributi pubblici (perché ritenute meritevoli per il loro valore culturale) sono cadute ben presto nell'oblio, dimenticate in breve tempo senza lasciare nessuna traccia nella storia del cinema; dimostrando così che i presunti caratteri di complessità, innovazione o sperimentazione presenti nella pellicola non erano evidentemente tali. Infine, va detto che, per forza, la scelta di cosa sia culturalmente rilevante varia con l'insieme degli esperti ai quali i politici attribuiscono il compito di valutare i prodotti filmici e dunque con le loro preferenze, le loro inclinazioni culturali e politiche e le loro aspirazioni di natura egoistica.

A livello europeo si utilizza, invece, la formula della "eccezione culturale" per legittimare l'intervento regolativo e di natura finanziaria dei poteri pubblici nazionali, volto a creare effetti distorsivi della naturale dinamica del mercato. Le istituzioni comunitarie sono così riuscite a conciliare l'istanza culturale (che giustifica la deroga al generale principio di incompatibilità degli aiuti statali) con i principi in tema di concorrenza e di libertà di circolazione. È vero che, come ha scritto Galli della Loggia di recente, il cinema ha avuto in Italia una importanza grandissima, «plasmando sentimenti, modi di vivere e atteggiamenti delle più vaste masse», rappresentando «l'unico racconto con cui il Paese ha narrato se stesso» e costituendo «per milioni di italiani il solo modo di percepire un'immagine dell'Italia al di là del proprio ristretto orizzonte di vita». <sup>7</sup> Ma tutto ciò non è incompatibile con un cinema che riesce a reggersi unicamente sulle proprie gambe. Emblematica a tal proposito è una intervista al regista Mimmo Calopresti, attualmente membro della commissione che distribuisce i fondi statali per produrre lungometraggi. Il nostro cineasta, a dispetto del ruolo che ricopre, sostiene però di non amare «i film garantiti»: «Penso che perché un film abbia successo se lo deve meritare, non essere protetto dallo Stato. La battaglia è dentro il cinema». <sup>8</sup> Anche un altro nostro regista, Pupi Avati, ha manifestato in più occasione idee simili a quelle appena riportate. Per lui i film realizzati da privati, senza più la rete di protezione garantita dai finanziamenti dello Stato, potrebbero far diventare il cinema italiano più adulto e più competitivo, ritrovando anche un contatto con la platea. <sup>9</sup>

In ogni caso, decidendo di tutelare l'attività cinematografica, lo Stato deve decretare le modalità attraverso le quali i costi del servizio vengono suddivisi tra spettatori e cittadini. In maniera molto semplificata, il costo del film può essere infatti coperto dalla vendita dei biglietti nelle sale e dai trasferimenti sostenuti dai cittadini tramite la fiscalità generale. Ma, il ricorso ai contributi pubblici può peraltro comportare, come in tutti i settori, scarsa oculatezza e inefficienza gestionale. Infatti, i costi di produzione dei film solitamente aumentano in presenza di aiuti economici da parte dello Stato perché questa forma di assistenza genera comportamenti inefficienti, rendendo molto facile l'accoglimento di richieste improprie, come assunzioni non necessarie, retribuzione eccessive ed altro ancora. Le imprese private non sono incentivate a contenere i costi, dal momento che questi vengono comunque coperti dai finanziamenti pubblici.

7: Ernesto Galli della Loggia, "Il Paese del cinema", *Corriere della Sera*, 29 agosto 2007, p. 1.

8: Intervista a Mimmo Calopresti (di Alessandra Arachi), "Mimmo Calopresti, superficiale e gentiluomo", *Style magazine*, settembre 2007, p. 257.

9: Si veda, come esempio, l'articolo presente sulla rivista online *Occhi sul cinema* a cura di Paolo Pugliese, "I guai del ministro Urbani e del cinema italiano", <http://www.occhisulcinema.it/Focus%200n%2005.htm>.

Inoltre, le persone che decidono a chi destinare queste risorse sono facilmente portate a privilegiare politiche volte ad assicurare obiettivi privati piuttosto che il benessere generale, favorendo alcuni film a danno di altri. D'altronde è la stessa difficoltà di definire lo stesso concetto di interesse culturale da tutelare a favorire una gestione arbitraria dei soldi pubblici.

Essendo coscienti di tutto ciò, le precedenti leggi (e soprattutto la “legge Urbani”) hanno cercato di prevenire un cattivo uso delle finanze pubbliche. Ma il semplice ricorso ad aiuti di Stato, pur con tutte le precauzioni del caso, favorisce inevitabilmente il perseguimento dei comportamenti prima menzionati.

### *I finanziamenti istituzionali*

Come per tutte le aree destinarie di intervento e sostegno pubblico, la tendenza all'abuso e alla cattiva gestione dei progetti sostenuti rappresentano una eventualità reale per lo Stato, inficiando, in tal modo, il sano funzionamento di un settore che, come quello cinematografico, possiede un tessuto di tipo industriale. Da più parti, ormai, (e anche a livello europeo dove è cominciato tutto il discorso riguardante la diversità culturale) si chiede una drastica riduzione o addirittura una abolizione dell'intervento statale nel cinema, in quanto si ritiene che la gestione delle risorse da parte pubblica abbia provato una profonda inefficienza rispetto al conseguimento dell'obiettivo di rafforzamento dell'industria culturale nazionale e sia sostanzialmente lesiva della libera concorrenza a livello globale.

Attualmente, in virtù del d. lgs. 28/2004, la disponibilità di risorse destinate al cinema deriva prevalentemente dal Fondo Unico dello Spettacolo (esistono, peraltro, anche i Fondi Lotto, Progetti speciali sulla società Arcus, ecc.).<sup>10</sup> Questo Fondo si ripartisce, a sua volta, in cinque sottoconti corrispondenti alle cinque finalità indicate dalla legge: produzione, distribuzione, esercizio, industrie tecniche, altre finalità settore cinema. Il sostegno si muove dunque dalla fase di sviluppo – ovvero dalle sceneggiature – alla produzione (che mantiene comunque la percentuale di destinazione maggiore), dalla distribuzione all'esercizio e alle industrie tecniche.

In sostanza, la produzione cinematografica viene finanziata secondo un sistema selettivo. Questo sistema si basa sull'operato di una commissione di esperti che agisce tramite sottocommissioni specializzate per aree e sulla base di consultazioni e deliberazioni periodali (4 volte l'anno). La somma destinata alla produzione ha la consistenza più elevata in quanto si ritiene che il momento produttivo sia quello che comporta i costi maggiori e che prevede una grossa difficoltà in termini di pianificazione e reperimento di risorse necessaria alla realizzazione del film. Con la “legge Urbani” lo Stato partecipa finanziariamente alla produzione del progetto secondo una percentuale non superiore al 50%, calcolata sulla base dell'ipotetico costo industriale del prodotto filmico. Questa quota massima, da corrispondere al progetto meritevole, è valida però solamente per i lungometraggi ritenuti di interesse culturale. Per le opere prime e seconde il finanziamento può infatti anche raggiungere il 90% del costo del film. Sono previsti inoltre meccanismi di rientro dalla spesa effettuata dallo Stato: ad esempio, per i film di interesse culturale i proventi sono imputati alla restituzione del 20% della quota finanziata dallo Stato. Oltre ai contributi definiti secondo il meccanismo selettivo, lo Stato interviene anche con tipologie di incentivo, denominate “premi di quali-

10: La maggior parte delle informazioni riportate e riguardanti le modalità di funzionamento dei finanziamenti pubblici e comunitari sono prese dal saggio di Alessandra Priante, Alessandro Usai e Bruno Zambardino su *I finanziamenti istituzionali*, presente all'interno del volume *La finanza del cinema*, a cura di Mario La Torre, Bancaria editrice, Roma, 2006, pp. 125-147.

tà”, che sono veri e propri premi rilasciati ogni anno dalla Direzione generale Cinema, previo parere della giuria apposita, a lungometraggi riconosciuti di nazionalità italiana che abbiano particolari qualità artistiche e culturali. Infine, il sostegno alla produzione prevede anche una componente automatica, rappresentata dal “contributo percentuale sugli incassi”: una somma di denaro erogata allo scopo di aumentare l’autonomia economica di coloro che hanno raggiunto buoni risultati commerciali e di incentivare lo sviluppo della produzione nazionale, vincolando l’utilizzo di tale somma al reinvestimento in produzioni nazionali.

Oltre al sostegno alla produzione, come si è già detto, i contributi vengono destinati anche alla distribuzione e all’esportazione, all’esercizio e alle industrie tecniche. Ad esempio, per quanto riguarda l’esercizio, l’attuale legge concede finanziamenti per una serie di iniziative legate al miglioramento della fruizione dei film nelle sale, per favorire soprattutto le situazioni più disagiate e le iniziative legate alla diffusione della cinematografia nazionale ed europea. Da ultimo, lo Stato sostiene le iniziative di promozione del cinema sul territorio nazionale ed extra-nazionale. Tra queste iniziative ci sono festival come la Mostra d’Arte Cinematografica di Venezia o il Festival di Torino.

Oltre all’erogazione di fondi da parte degli Stati nazionali, è nata, dalla fine degli anni ottanta, anche una vera e propria politica comunitaria a favore del settore cinematografico e audiovisivo.<sup>11</sup> La cultura, e in particolare il settore audiovisivo, entra così espressamente nell’orizzonte delle politiche comunitarie con il Trattato di Maastricht (art. 151 Tce), mentre in materia di aiuti è l’art. 87, comma 3 a prevedere la compatibilità con il Trattato degli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio; a patto che non si alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nella Comunità in misura contraria al comune interesse.<sup>12</sup> Nell’operato delle istituzioni comunitarie sono però emerse, in questi ultimi venti anni, alcune difficoltà e palesi contraddizioni. La doppia natura del cinema – da un lato espressione artistica e veicolo di trasmissione di identità culturale, dall’altro prodotto industriale che deve tenere conto dei meccanismi di mercato – ha reso molto complesso il compito della politica europea in materia di cinema, dovendo questa tener conto di interessi e priorità alle volte inconciliabili, come le regole della concorrenza e del libero scambio (soprattutto in materia di aiuti statali) e i supposti principi concernenti i servizi pubblici. Ad ogni modo, le istituzioni comunitarie hanno sviluppato il proprio operato intorno a tre grandi linee d’azione: la creazione di un quadro di norme volto alla nascita di un mercato unico audiovisivo capace di armonizzare le differenti politiche nazionali di sostegno all’attività cinematografica; il finanziamento diretto alle imprese attraverso contributi e prestiti secondo una logica di complementarità rispetto ai meccanismi di intervento adottati dai singoli Stati membri; l’adozione di provvedimenti nell’ambito delle organizzazioni internazionali, come il Gatt, la Wto e l’Unesco, per la difesa degli interessi culturali europei.

Proprio su quest’ultimo punto ci sarebbe molto da discutere visto che l’Unesco, nell’ottobre 2005, ha adottato, sulla spinta dell’Ue, una Convenzione per la protezione della diversità culturale. Il trattato afferma per l’ennesima volta il diritto sovrano degli Stati di elaborare politiche culturali «per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali» e «creare le condizioni perché le culture fioriscano e interagi-

11: Un interessante articolo disponibile online che si occupa in maniera dettagliata del sostegno pubblico al cinema, sia da parte degli Stati nazionali sia a livello comunitario, è quello di Giovanna Endrici, “Il sostegno pubblico all’attività cinematografica”, in *Aedon – rivista di arti e diritto on line*, il Mulino, Bologna, 2006, vol. 1. (<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/1/endrici.htm>).

12: Proprio in questi mesi la Commissione europea ha deciso di mantenere in vigore gli aiuti di Stato al cinema fino al 31 dicembre 2009.

scano liberamente in maniera reciprocamente vantaggiosa». Insomma, un cinema modello National geographic, come luogo dove far vivere le culture locali (a proposito, non si diceva che oramai siamo tutti europei?). Carte come quella scritta dall'Unesco assomigliano a grandi artifici teorici, aventi la finalità di giustificare l'intervento della mano pubblica in determinati settori industriali. Visto che la retorica dei "grandi campioni nazionali" o delle "compagnie di bandiera" sta diventando via via sempre più insostenibile, sembra che l'ultimo appiglio per i nostri protezionisti sia quello di rivendicare "l'eccezione culturale" rappresentata da particolari attività di natura economica e finanziaria.

In definitiva, si può dire che la "legge Urbani" ha cercato di operare seguendo due priorità: la necessità di dirottare le risorse verso i progetti e le imprese più meritevoli; la volontà di stimolare una maggiore efficienza operativa degli operatori. Ora però, da parte degli addetti ai lavori, si chiede un superamento della situazione prodotta da questa legge. Si è addirittura costituito un movimento (denominato "Movimento dei Centoautori") formato da un ampio numero di registi italiani per interloquire con la controparte politica; è stato così avviato un dialogo che si propone di favorire la nascita di nuove regole di sostegno all'attività cinematografica. I vari Placido, Piccioni, Lucchetti – tutti cineasti facenti parte del suddetto movimento – reclamano, oltre a norme diverse per ciò che attiene, ad esempio, la distribuzione del prodotto filmico, ulteriori stanziamenti pubblici per finanziare le pellicole nazionali.<sup>13</sup> Se alcune regole sono da mutare perché non permettono che ci sia libertà nel mercato della distribuzione, allora si può intervenire con modifiche sull'attuale legge, ritoccando quelle parti che facilitano una "strozzatura" nella distribuzione. Ancora oggi alcuni film che hanno ottenuto un finanziamento pubblico non riescono a raggiungere le sale. La situazione è paradossale: lo Stato ha finanziato delle opere che nessuno spettatore ha mai visto perché non sono state mai proiettate. E allora, anche per motivi come questo, diventa difficilmente sostenibile la richiesta di maggiori investimenti pubblici. Si capisce che per i registi la cosa più semplice, di fronte alla difficoltà di reperire risorse, sia quella di domandare aiuti allo Stato, cercando in tal modo di evitare situazioni personali di esposizione ai rischi di una competizione libera; ma che lo Stato continui a finanziare opere che non raggiungono nemmeno il grande schermo credo sia veramente troppo.

Ancor più paradossale è il fatto che la casa di produzione del Gruppo Fininvest, dal 1994 ad oggi, abbia goduto più di qualsiasi altra di contributi pubblici, oltre 16 milioni di euro. Alla prova del pubblico i film Medusa finanziati dallo Stato hanno incassato 8 milioni di euro, con una redditività comunque abbastanza buona se confrontata con quella di altri produttori. Delle prime cinquanta case di distribuzione che hanno usufruito di finanziamenti pubblici, infatti, solo due sono riuscite ad incassare cifre superiori o equivalenti a quelle ricevute, incontrando dunque il gradimento del pubblico. Quarantuno case di produzione hanno ottenuto nelle sale meno della metà del finanziamento e, tra queste, ventisei non sono arrivate ad incassare sul mercato nemmeno il 10% della somma ricevuta.<sup>14</sup>

Grazie alle nuove tecnologie diventa poi sempre meno onerosa la spesa per produrre nuovi film. Di fronte ad alcuni eccellenti esempi di utilizzo di tecniche di ripresa digitali (e di abbandono pertanto della "vecchia" pellicola), si possono realizzare opere con-

13: Riprendendo alcuni passaggi dal loro manifesto (disponibile sul sito del movimento: <http://www.100autori.it>) si può ben notare come, in un primo tempo, questi registi sostengano che «Centoautori non chiede assistenzialismo» ma poi si dichiarino a favore di uno Stato che «incentivi la qualità, la diversità e il pluralismo delle opere cinematografiche e televisive».

14: Clelia Pallotta, "Cinema, fondi pubblici record a Berlusconi", in *CorriereEconomia*, 3 settembre 2007, p.

tenendo i costi e ottenendo una notevole resa. A partire dalla fine del 20° secolo vi è stata una diffusione di film digitali, specialmente per opere il cui soggetto era il mondo televisivo o la rete internet, come *The center of the world* di Wayne Wang, o per opere realizzate da registi alla ricerca di nuove forme espressive, come *Dancer in the dark* del danese Lars von Trier. Inoltre, l'utilizzo di telecamere digitali ad alta definizione ha fatto compiere un ulteriore salto di qualità all'immagine elettronica, avvicinandola alla qualità cinematografica.<sup>15</sup>

Per concludere ci si può chiedere se ulteriori stanziamenti pubblici siano veramente necessari. Considerato che l'industria cinematografica non è afflitta da grave crisi così come, invece, la si vuole dipingere (i dati riportati lo testimoniano); che la pretesa "eccezione culturale" o l'"utilità sociale" del cinema sono concetti molto discutibili (le finalità di questo studio non hanno permesso un maggiore sviluppo della critica a queste formule); che l'attuale legge in vigore ha permesso, tutto sommato, la produzione, nel 2006, di un discreto numero di film grazie ai finanziamenti pubblici; che i soldi spesi dallo Stato sono spesso sprecati (si pensi al caso delle opere sostenute con finanziamenti pubblici e che mai sono arrivate nelle sale); che molti finanziamenti statali finiscono nelle mani di chi non ne avrebbe affatto bisogno (vedi il caso della Medusa); che le nuove tecnologie permettono, volendo, di contenere la quantità di risorse economiche necessarie per realizzare un film, è allora inevitabile rendere disponibile altro denaro pubblico per sostenere il settore? L'unico modo per aiutare il cinema italiano è veramente quello di aumentare gli stanziamenti dello Stato? Non esiste un modo per favorire la produzione di nuovi film senza dovere ricorrere a denaro preso dai contribuenti (cittadini e imprese) e utilizzato poi nell'attività cinematografica?

### *Tassa di scopo e Tax shelter*

Per provare a rispondere a queste ultime domande occorre ritornare alle proposte di legge dalle quali eravamo partiti. Come si era già detto, l'iter parlamentare per discutere, ed eventualmente approvare, alcune di queste nuove disposizioni legislative è già cominciato; la maggior parte delle proposte sono state presentate presso le relative commissioni referenti e trattate a livello generale. È il caso dunque di soffermarsi su quelle più significative, che prevedono nuove misure per finanziare il cinema italiano: da una parte si guarderà nello specifico il ddl n. 1120 (un identico disegno di legge è stato depositato anche alla Camera, pdl n. 2876), dall'altra il ddl n. 1642, anch'esso depositato al Senato e avente una proposta legislativa speculare depositata alla Camera (pdl n. 2303). Questi due disegni di legge prevedono, con modalità diverse, di fare affluire nuove risorse al settore.

Il primo stabilisce, all'art. 10, la nascita di un altro fondo (a fianco di quello già presente) per il finanziamento del cinema. Questo fondo si alimenterebbe con le seguenti risorse:

- a) una quota percentuale del fatturato annuo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, derivante da pubblicità, canoni e abbonamenti degli operatori di rete, delle emittenti televisive nazionali e dei fornitori di contenuti audiovisivi soggette alla giurisdizione italiana, indipendentemente dalla modalità di trasmissione;
- b) una quota percentuale del fatturato annuo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, degli operatori di rete, delle emittenti televisive e dei fornitori di contenu-

15: Per un rapido sguardo sulle nuove tecnologie applicate al cinema, in tutti i suoi aspetti (riprese, montaggio, sonoro, effetti speciali, ecc.), si veda la voce *Cinema digitale* presente all'interno del secondo volume della *Enciclopedia del cinema*, edita dall'Istituto dell'enciclopedia italiana nel 2003.

- ti audiovisivi che, indipendentemente dalla modalità di trasmissione, offrono al pubblico servizi e programmi a pagamento;
- c) una quota percentuale del fatturato annuo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, degli operatori delle telecomunicazioni fisse e mobili e dei fornitori di accesso alla rete internet derivante dal traffico dei contenuti cinematografici e audiovisivi offerti al pubblico a pagamento, indipendentemente dalla tecnologia di trasmissione ovvero di trasferimento dati;
  - d) una quota percentuale del fatturato annuo, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, dei distributori di *home-video* derivante da noleggio e vendita di videogrammi;
  - e) una quota percentuale dei fatturati annui da bigliettazione, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, ottenuti dagli esercenti cinematografici.

Al momento non è prevista l'entità di queste quote ma, a prescindere dalla quantità delle risorse prelevate in tal modo, si tratta evidentemente di nuove tasse (detta "tassa di scopo") volte proprio ad avere come finalità quella di aumentare i finanziamenti pubblici per la produzione di film italiani. Sulla opportunità di gravare ulteriormente sui bilanci di queste società, attraverso l'imposizione di nuovi contributi fiscali da far confluire allo Stato, penso ci sia poco da dire. Attualmente è in corso un'ampia discussione, in seno soprattutto alla maggioranza di governo, su come comportarsi nel breve periodo, da un punto di vista fiscale, nei confronti di cittadini e imprese. Se da una parte è sempre presente il cosiddetto "partito della spesa" (rappresentato dalla sinistra comunista), dall'altra si registrano invece posizioni volte ad andare nella direzione opposta: c'è chi vuole una riduzione della pressione fiscale, c'è chi invece sostiene la necessità di un taglio alle spese dello Stato. Sicuramente approvare una legge come questa vorrebbe dire aumentare la quantità di risorse proprie che, ad esempio, gli operatori delle telecomunicazioni devono destinare nelle casse dello Stato. Chi opera nella telefonia mobile, oltre ad essersi visto di recente cancellare per legge il costo di ricarica pagato dagli utenti, dovrà versare una quota percentuale del fatturato annuo derivante dai gol del campionato di calcio offerti a pagamento. Quale nesso sussista tra le marcature di Kakà e il nostro cinema d'autore è difficile da sapersi. Ovviamente chi già trasmette contenuti cinematografici o audiovisivi avrà pagato per ottenerne i diritti, se dovesse essere approvata questa legge, dovrà rimetterci altro denaro da destinare allo Stato. Ad essere coinvolti da queste nuove disposizioni sono tutti quei soggetti che si presume facciano uso di "immagini in movimento", un concetto, va detto, dal contenuto eccessivamente generico. Per paradosso ci si potrebbe chiedere se gravando maggiormente sui bilanci di queste aziende non si giungerà alla necessità di una successiva legge che dia sostegno a tutti questi operatori di rete, per fare in modo che il nostro cinema abbia la possibilità di essere visto dal più ampio pubblico possibile. Sicuramente non si fa un favore al cinema penalizzando quelle aziende che dovranno poi renderlo fruibile ai propri utenti. Perdendo parte del proprio fatturato e delle proprie entrate avranno meno possibilità economiche di acquistare i film da, per quanto riguarda le emittenti televisive, mandare in onda. Si potrebbe così giungere ad una palese contraddizione: mentre si producono più opere grazie all'afflusso di nuovo denaro, ci saranno meno canali per rendere questi film visibili. Inoltre, l'eventuale tassa di scopo dovrebbe comunque incidere su specifici margini di profitto – per ora non quantificabili – e comporterà inevitabili ripercussioni sugli utenti. Una tassa di questo tipo colpirebbe duramente anche chi già investe nel cinema. La cosiddetta tassa di scopo avrebbe come scopo soltanto quello di finanziare film fino ad oggi sonoramente bocciati dal mercato, costringendo gli operatori a riacquistare un prodotto che il pubblico ha già ritenuto non all'altezza. Infine, questa misura avrebbe ripercussioni anche sul mercato dell'*home-video*. Secon-

do Davide Rossi, presidente dell'Unione industrie home-video, «quello attuale sarebbe il momento peggiore per aggravare il settore di nuovi oneri» visto che in questo momento le «industrie tecniche devono affrontare importanti investimenti per introdurre l'alta tecnologia». Sempre a parere di Rossi «una tassa di scopo certamente indurrebbe gli editori di Dvd a proporre meno titoli sul mercato»; il motivo è semplice: «molte volte gli editori escono con titoli che non ripagano [...]. Se si gravasse il settore di una tassa in più, si farebbe maggiore attenzione nella scelta e nella quantità dei titoli pubblicati. Una tassa sul fatturato potrebbe determinare una contrazione del mercato e a pagarne le spese sarebbe il consumatore che avrebbe a disposizione meno film».<sup>16</sup>

Il ddl n. 1642, invece, percorre una via diversa. L'obiettivo rimane sempre quello di far affluire maggiori risorse al cinema, ma senza aggiungere nuovi oneri alle varie attività operanti nel settore. Infatti, si prevede l'introduzione del meccanismo del cosiddetto *tax shelter*.<sup>17</sup> La scelta a favore di questo strumento, stabilendo importanti misure di defiscalizzazione e di reinvestimento degli utili, ha dato un impulso straordinario ai mercati cinematografici in molti Paesi europei. Con questo sistema si prevede che troverebbero benefici, in primis, quei produttori e quei distributori che hanno utili da reinvestire. Ma anche gli esercenti ne trarrebbero giovamento, poiché si allungerebbe la stagione cinematografica, potendo in tal modo ampliare la loro programmazione. Inoltre, avrebbero positive ricadute da tutto ciò pure gli autori, sia quelli che realizzano film commerciali, per il sicuro aumento della produzione; sia quelli che realizzano film di impegno, poiché, come è già successo in passato, i momenti di congiuntura favorevole hanno dimostrato che un incremento dei capitali disponibili allarga gli orizzonti degli imprenditori.

In Italia vi è già stato un precedente applicativo: lo strumento del *tax shelter* e della detassazione degli utili reinvestiti è stato infatti, nel passato, già utilizzato con esiti positivi, concedendo agevolazioni fiscali a favore della produzione e della distribuzione. L'art. 7 della legge n. 163 del 1985 prevedeva che non concorresse a formare reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (Irpeg) e dell'imposta locale sui redditi (Ilor) la parte degli utili (non superiore al 70%) delle imprese di produzione, di distribuzione e tecniche destinata ad investimenti nella produzione di nuovi film nazionali o di coproduzione maggioritaria italiana o ad attività ed opere dell'industria tecnica cinematografica nazionale. L'applicazione di questo incentivo aveva però alcune limitazioni. La più importante di queste rendeva tale incentivo valido solamente per i cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della legge n. 163 del 1985. Il *tax shelter*, ad ogni modo, si muove su di una linea che è diametralmente opposta a quella della tassa di scopo: se quest'ultima prevede un incremento immediato delle risorse attraverso un prelievo forzoso, il *tax shelter* riduce inizialmente la quantità di entrate imposte dallo Stato, ma, generando nuovo lavoro compensa in un secondo momento il mancato introito erariale. Per far comprendere i vantaggi di questo sistema è utile presentare brevemente una sintetica panoramica delle più significative esperienze di alcuni Paesi europei che hanno adottato meccanismi di incentivazione fiscale nel settore cinematografico ed audiovisivo.

16: Intervista a Davide Rossi (a cura di Lucia Coluccelli), "Dvd, un mercato in bilico", in *Italia Oggi*, 20 giugno 2007, p. 26.

17: Oltre a fare riferimento ai dati e alle considerazioni presenti nella relazione che accompagna il disegno di legge riportato, importanti notizie per lo svolgimento di questa parte sul *tax shelter* sono state estrapolate dalla sezione "Dossier" del sito *Cineuropa* (<http://www.cineuropa.org>).

### Malta

Dal 2005 Malta offre incentivi ed esenzioni fiscali alle compagnie che producono e investono nell'isola. Questi incentivi hanno lo scopo di trasformare Malta: da semplice location per le produzioni a sede di un'autentica industria cinematografica. Esistono due tipi di incentivi. I primi consistono in un sistema di rimborsi. Ogni film girato a Malta può chiedere di aver indietro fino al 20% della spesa totale che crea ricchezza per i maltesi, come alberghi, ristoranti e noleggio auto. Il secondo tipo di incentivo è un sostanzioso sistema di agevolazioni fiscali per coloro che vogliono investire in attrezzature e servizi relativi all'industria cinematografica. Chiunque decida di investire nell'indotto, compresi gli studi cinematografici e i set insonorizzati per le riprese in presa diretta, gode di vantaggi grazie al *Business Promotion Act*. Gli incentivi sono elargiti sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto alle produzioni, validi solamente per la parte di spese sostenute a Malta. Fino al 20% di tali spese possono essere rimborsate a una compagnia di produzione non appena finite le riprese. Circa il 90% dei costi di produzione sostenuti a Malta sono generalmente idonei per lo sconto. La percentuale da scontare alla produzione è determinata dalle linee guida fissate dalla Commissione cinema di Malta.

### Lussemburgo

Istituiti nel 1988, i Certificati di investimento nell'audiovisivo (Ciav) sono concessi dai ministri competenti, con il parere del *Fonds National de Soutien à la Production Audiovisuelle*, alle società di produzione residenti in Lussemburgo e assoggettate alle imposte alle società (la ragione sociale della società deve essere la produzione di opere audiovisive). La cifra è fissata in funzione dei criteri di eleggibilità e del limite dei costi di produzione effettuati in Lussemburgo. I certificati vengono dati ai produttori per diminuire la base imponibile della loro azienda. Tuttavia, dato che le società di produzione non hanno dei benefici eccezionali, i certificati possono essere ceduti ad altre società che potranno usufruirne per abbassare il minimo imponibile. I detentori di un certificato ottengono un abbattimento del reddito imponibile definito "abbattimento per l'investimento audiovisivo" limitato al 30% della ritenuta imponibile al contribuente beneficiario. La promozione del settore audiovisivo ha permesso a un bel numero di grandi progetti di essere filmati in Lussemburgo. D'altra parte, considerata la crescita del settore, si è sviluppata tutta una serie di mestieri che si sono perfezionati, come quello dei tecnici altamente qualificati. Una cosa è certa: il Lussemburgo non avrebbe un'industria cinematografica senza il sostegno statale che ha permesso la nascita dei Ciav. Oggi il settore crea degli impieghi permanenti a un certo numero di persone.

### Irlanda

Il sistema di incentivi fiscali in vigore attualmente in Irlanda, denominato "Section 481 of the Taxes Consolidation", è sotto la responsabilità del Ministero delle Arti, dello sport e del turismo. Per ciò che riguarda le disposizioni di deduzione per l'investimento nell'audiovisivo, la società di produzione può raccogliere dei fondi: fino all'80% del totale della produzione per un budget massimo di 5.080.000 €; tra il 66% e l'80% del totale della produzione per un budget tra i 5.080.000 € e i 6.350.000 €; fino al 66% del totale della produzione per un budget superiore ai 6.350.000 €. I privati possono investire un minimo di 250 € e un massimo di 31.750 € all'anno; potranno inoltre chiedere una deduzione di imposta dell'80% dell'investimento. Le società possono investire fino a 10.160.000 € in 12 mesi con un tetto massimo di 3.810.000 € a film. La deduzione fiscale sarà dell'80% della somma investita. È importante sottolineare che

le imposte in Irlanda sono diminuite e che sono relativamente basse. Per questo, gli incentivi fiscali sono divenuti meno attraenti per le imprese e la maggior parte dei fondi proviene da contributi individuali.

La differenza, sul piano degli effetti, dei meccanismi di agevolazione fiscale applicati nel Lussemburgo ed in Irlanda consiste nel fatto che mentre nel Lussemburgo il produttore riceve direttamente l'incentivo fiscale e in pratica ottiene il certificato dagli organismi finanziari per finanziare la propria produzione, in Irlanda, invece, come detto, le aziende non sono incoraggiate a finanziare le produzioni, vista la debolezza delle tasse. Infatti in Irlanda il vantaggio fiscale è minimo e le società dunque propendono per investire in altri settori.

### Belgio

Il sistema belga è diverso dal classico sistema di detrazioni fiscali che esiste in altri Paesi e che consente al produttore di ricevere un sostegno pubblico in cambio di attività svolte nel Paese. Il sistema belga è stato creato per incoraggiare investitori, che non sono tradizionalmente attivi nell'industria cinematografica e televisiva, ad investire denaro in tali produzioni. In Belgio, infatti, gli incentivi fiscali sono studiati per attrarre grandi e importanti società non cinematografiche come Kellogg's o Procter & Gamble. Una società che ha investito su un progetto può richiedere una deduzione fiscale del 150% della somma investita. La prima condizione è, naturalmente, che la società sia belga, sia di produzione per il cinema, paghi già le tasse in Belgio; l'investimento non deve superare il 50% del budget del film. L'investimento prende la forma del prestito per il 40% e di coproduzione per il restante 60% (investimento di rischio). Se il produttore ha buona capacità finanziaria, l'investitore è sicuro di recuperare il 40% del suo investimento. Il produttore belga che riceve l'investimento deve spendere il 150% della parte di coproduzione in Belgio (90% del denaro dell'investitore).

### Regno Unito

Nel Regno Unito, lo *UK Film Council* gioca un ruolo centrale e principale come corpo di finanziamento pubblico per il cinema. Investe infatti 7,5 milioni di sterline provenienti dalle lotterie ogni anno, attraverso il Fondo di investimento regionale per l'Inghilterra a nove agenzie autogestite di schermi inglesi. La *Northern Ireland Film and Television Commission* (Niftc) a Belfast e lo *Scottish Screen* sono molto più aggressivi nella promozione della locale industria cinematografica e nell'attrarre produttori del Regno Unito e stranieri. Entrambi utilizzano un sistema misto tra fondi della lotteria nazionale e sussidi governativi di circa 5 milioni di sterline l'anno. Quanto all'*Isle of Man Film Commission*, essa investe intorno ai 23 milioni di sterline in pellicole cinematografiche e sceneggiati televisivi attraverso il suo *Media Development Fund* ed è più orientata al commercio. Vi sono tredici fondi cinematografici regionali o agenzie con differenti scopi, e le loro attività variano in base alla cultura locale e a circostanze economiche, ma i loro obiettivi di base sono identici: attrarre produzioni cine-televisive nelle loro regioni per spingere l'economia locale e promuovere nuovi talenti locali. La Niftc è una delle più dinamiche agenzie regionali di cinema. È stata costituita nel 1997 come compagnia limitata da un fondo di garanzia di Belfast, con la missione di accelerare lo sviluppo dinamico e sostenibile del cinema e dell'industria televisiva nel Nord dell'isola integrando politiche e azioni industriali, educative, culturali. La Niftc è divenuta rapidamente un partner importante per il finanziamento di film irlandesi ed ha un'ampia varietà di fondi di sostegno. I criteri di finanziamento si rivolgono a progetti di rilevanza culturale per l'Irlanda del Nord, che utilizzino almeno il 50% del tempo di riprese nell'Irlanda del

Nord ed abbiano almeno il 65% del loro budget già pronto. Lo *Scottish Screen* è stato creato nel 1997 ed è l'agenzia nazionale di cinema per lo sviluppo di tutti gli aspetti dell'immagine in movimento in Scozia. È stato fondato dall'esecutivo scozzese e distribuisce fondi nazionali all'industria distributiva locale. Il suo budget annuale per lo sviluppo di cortometraggi, lungometraggi cinematografici e documentari da sala è di circa tre milioni di sterline. Le location uniche della Scozia, troupe esperte di lingua inglese e opportunità di coproduzioni e cofinanziamenti attirano un'ampia varietà di produttori stranieri. Gli investimenti della lotteria dello *Scottish Screen* sono prestiti rimborsabili. I progetti devono essere ambientati almeno in parte in Scozia ed avere una forte identità scozzese. I finanziamenti in partnership dovrebbero essere già pronti, ed il sostegno sul mercato da parte dei distributori o dei rivenditori e delle reti televisive dovrebbero essere documentati. Lo *Scottish Screen* favorisce anche le pellicole cinematografiche a basso costo. L'accento viene messo sul potenziale commerciale del progetto, gli aspetti della vendita e della distribuzione della richiesta sono considerati elementi vitali nel processo di selezione.

### Francia

Unico meccanismo esistente in Francia che permette una deduzione fiscale sono le società per il finanziamento dell'industria cinematografica e audizione (*Sofica*), che rappresentano tra il 3 ed il 6% del finanziamento globale e ne beneficiano circa sessanta film all'anno. I privati che si impegnano in una *Sofica* possono beneficiare di una deduzione fiscale dal reddito netto imponibile; le società azioniste possono beneficiare di un ammortamento eccezionale. Le *Sofica* sono state istituite con la legge n. 85-695 dell'11 luglio 1985 e sono società di investimento che raccolgono fondi destinati esclusivamente al finanziamento di opere cinematografiche ed audiovisive che abbiano ricevuto l'approvazione del Centro nazionale della cinematografia (Cnc). I finanziamenti vengono assegnati dopo che una *Sofica* ha studiato il progetto. Entro il limite del 20% del loro finanziamento annuale, queste società possono sostenere opere europee, il resto deve essere destinato a produzioni originali francesi. A fronte dell'investimento effettuato le *Sofica* ricevono una parte dei ricavi dello sfruttamento futuro dell'opera. Altro strumento di incentivazione fiscale per agevolare lo svolgimento delle riprese e della postproduzione nazionale è stato l'istituzione di un credito di imposta dal gennaio 2004. Tale sistema permette alle società di produzione approvate dal Cnc di beneficiare di un credito di imposta che sarà dedotto dal loro imponibile. Il totale delle deduzioni fiscali sarà proporzionale alle spese tecniche sostenute per la produzione del film, a condizione che le spese siano effettuate in Francia.

Dopo questi brevi cenni sulle esperienze positive di alcuni Paesi europei che hanno optato per una politica di incentivi fiscali nel settore cinematografico e audiovisivo, è il caso di tornare all'Italia e trarre qualche conclusione.

Il sistema del *tax shelter* è sicuramente da preferirsi rispetto al ricorso a nuove forme di imposizione fiscale quali sono le tasse di scopo. È migliore sostanzialmente perché contempla l'idea di un cinema che deve sostenersi da solo, escludendo – soprattutto per ciò che riguarda la produzione di un'opera cinematografica – che il settore possa continuare a vivere in forme assistenziali, con i conseguenti favoritismi per l'uno o l'altro regista gradito al potere del periodo e con un assoluto, o quasi, disinteresse per i risultati di pubblico e per la stessa proiezione del film nelle sale. Infine, va detto che, giustamente, il ddl n. 1642 prevede la possibilità di sponsorizzazioni, i cui costi sono integralmente detraibili, da parte di imprese operanti in Italia in settori diversi da quel-

lo cinematografico. Questa iniziativa legislativa ha dunque il merito di trovare misure che siano alternative all'ormai insostenibile ricorso alla tassazione. Utilizzare la leva fiscale per permettere l'afflusso di nuovi investimenti nell'industria cinematografica vuol dire avviare un processo che potrebbe portare ad un ruolo sempre più defilato dello Stato e ad un cinema più amico del mercato e dei suoi spettatori. Preoccupa dunque il fatto che, delle cinque proposte di legge presentate al Senato – tutte volte a rilanciare il cinema di casa nostra – ben tre di esse (il già menzionato ddl n. 1120, il n. 1747 e il n. 1646) prevedano, per il reperimento di risorse destinate alla produzione e alla distribuzione, il prelievo di una quota percentuale sui supporti cinematografici per l'home video, sugli abbonamenti delle Pay-Tv, sulle connessioni alla rete Internet, sul fatturato annuo lordo delle emittenti televisive, sul fatturato annuo lordo degli operatori delle telecomunicazioni fisse e mobili, e su altro ancora; mentre il quarto disegno di legge non affronta il problema di come fare affluire maggiori risorse al settore.

Per concludere si potrebbe citare una brevissima parte dell'intervento di Tullio Camiglieri, direttore comunicazione e relazioni esterne Sky Italia, durante la sua audizione alla 7<sup>a</sup> Commissione del Senato. Secondo il manager della pay-tv: «Il cinema italiano è sovvenzionato da soldi pubblici da oltre 40 anni. Il quadro normativo è stato modificato quattro volte ma i risultati ottenuti al botteghino dai film finanziati dallo Stato sono semplicemente disastrosi. Centinaia e centinaia di film sono risultati autentici flop: non di rado queste pellicole non sono state neppure distribuite nelle sale. Lo Stato, dall'85 ad oggi, ha perso qualcosa come 2 miliardi e 170 milioni di euro nel settore». È proprio necessaria una tassa di scopo per finanziare il cinema italiano?

## 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](http://www.brunoleoni.it).