

Cinema: lo Stato (e la Finanziaria) contro la qualità

di Filippo Cavazzoni

Il governo torna nuovamente alla carica: dopo l'ampio numero di proposte di legge depositate in Parlamento, le prime norme a favore del cinema italiano che potrebbero essere approvate saranno quelle contenute nella Legge Finanziaria per l'anno 2008. Il problema di fondo però rimane sempre lo stesso: può l'intervento pubblico conseguire efficacemente i propri obiettivi senza deprimere i meccanismi concorrenziali del mercato, introducendovi distorsioni più gravi del male che si intende curare?

Gli articoli 7 e 40 della legge ora in discussione al Senato contengono infatti importanti misure che dimostrano l'interesse espresso dalla compagine governativa per la nostra industria cinematografica. I ministri Rutelli e Gentiloni si erano impegnati di fronte a registi e addetti ai lavori per rispondere in tempi brevi alle loro pressanti richieste di nuovi provvedimenti volti a fare confluire maggiori risorse al settore. L'esecutivo ha così deciso di inserire in Finanziaria due articoli tesi a rivitalizzare il cinema di casa nostra: con il primo si intende istituire il credito d'imposta per tutta la filiera cinematografica; con il secondo si vuole invece aggiornare la normativa esistente, obbligando anche le pay-tv e le aziende di telecomunicazione a destinare parte del proprio fatturato per la produzione, il pre-acquisto e l'acquisto di pellicole italiane ed europee.

Per una riforma organica del settore si rimanda a data da destinarsi. Gli operatori si dovranno, al momento, accontentare delle norme appena menzionate, sempre che vengano approvate dal Parlamento.

Intanto, i film italiani che hanno usufruito di finanziamenti pubblici continuano a sfigurare nei concorsi internazionali e al botteghino. Ad esempio, è capitato che all'ultima Mostra del cinema di Venezia l'Italia abbia portato a concorrere nella sezione principale tre film, ottenendo pochi applausi e molte critiche. Eppure si trattava di pellicole ritenute meritevoli di un sostegno economico da parte dello Stato. Il film di Paolo Franchi, Nessuna qualità agli eroi, ha usufruito di 900 milioni di euro; quello di Vincenzo Marra, L'ora di punta, ne ha ricevuti 1.650.000; mentre a Il dolce e l'amaro di Andrea Porporati ne sono andati quasi 2 milioni. Vista l'accoglienza ricevuta al Lido risulta difficile pensare che questi film possano rientrare dai costi.

Sul sito di SherpaTv sono stati poi diffusi dati davvero preoccupanti a proposito dell'utilizzo dei finanziamenti pubblici fatto da alcune case di produzione, le quali avrebbero, tra il 1994 e il 2006, realizzato opere con uno scarsissimo apprezzamento da parte del pubblico. La società di produzione Alto Verbanò (di proprietà dei figli di Renato Pozzetto, Francesca e Giacomo) ha infatti ricevuto la bellezza di 3.648.599 € per la produzione di due film, che hanno

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

incassato la magra cifra totale di 28.709 € (con un rendimento pari allo 0,78%). La casa di produzione Eurostar '95 ha invece ricevuto dallo Stato 4.478.714 €, incassando per le tre opere prodotte solamente 42.121 € (rendimento 0,9%). E gli esempi potrebbero continuare, perché, sempre secondo SherpaTv, altre società come la Cristaldi Pictures di Massimo Cristaldi o la Film Master di Sergio Castellani e Carlos Pasini Hansen hanno avuto finanziamenti pubblici per film che hanno realizzato incassi veramente modesti.

Tale spreco di denaro pubblico non è sfuggito all'occhio attento della stampa estera. Il 19 ottobre 2007 è comparso sul *Financial Times* un articolo molto critico sulla gestione dei finanziamenti indirizzati dallo Stato alla nostra industria cinematografica. Il quotidiano londinese ha riportato cifre a dir poco scoraggianti. Secondo le statistiche del Ministero dei beni culturali, fra il 2001 e il 2005 il sostegno pubblico ai film prodotti in Italia assommava a oltre 428 milioni di euro. Purtroppo, i 243 film realizzati hanno incassato appena 76 milioni. Inoltre, la maggior parte di questi film non ha mai visto la luce di un proiettore, con 83 milioni di euro di denaro pubblico spesi per 50 film che non sono nemmeno usciti nelle sale.

Nonostante ciò, per il 2008 sono aumentate le risorse destinate al FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo). Se nel 2007 i fondi confluiti nel FUS hanno raggiunto la quota di 444,301 milioni di euro, nel 2008 saranno invece 536,814 milioni. E, il 18% di tale somma sarà destinata al cinema italiano. Dunque, ben prima dell'approvazione delle norme presenti in Finanziaria, il nostro settore cinematografico ha ottenuto una conquista, seppur piccola.

Ovviamente, gli addetti ai lavori continuano a protestare, reclamando ulteriori risorse. I dati riportati però parlano chiaro: se, infatti, il finanziamento pubblico sostiene una quota rilevante di film italiani prodotti ogni anno (da un minimo del 16% nel 1994, a un massimo del 62% nel 2005) i risultati ottenuti da queste pellicole non sono di certo incoraggianti. Il sospetto è che l'intervento della mano pubblica volto a risolvere presunti fallimenti del mercato dia luogo a un sostanziale "fallimento dello Stato".

Nel nostro Paese il problema delle risorse destinate al cinema è però solamente parte di una situazione che presenta diverse particolarità. Secondo uno studio del Dipartimento di industrial design, delle arti, della comunicazione e della moda del Politecnico di Milano il cinema italiano soffre di una scarsa considerazione da parte delle televisioni e di un cattivo andamento a livello di home video. Infatti, i proventi di un film non si realizzano unicamente con la proiezione nelle sale, ma anche con l'acquisto dello stesso da parte delle tv e con la cessione dei diritti di sfruttamento per il mercato dell'home video. La scarsa concorrenza a livello televisivo rappresenta indubbiamente un freno per una maggiore circolazione delle opere sul piccolo schermo. Inoltre, un altro problema insito nel nostro sistema è rappresentato dal difficile accesso al credito bancario.

Ad alcune di tali questioni, i due articoli presenti nella Legge Finanziaria cercano di porre rimedio, ma cosa dicono precisamente queste norme?

Articolo 7 – Gli incentivi

L'art. 7 del ddl 1817 stabilisce incentivazioni fiscali per il cinema. Questa norma si propone di aumentare gli investimenti finalizzati alla produzione, alla distribuzione e all'esercizio cinematografico. A tale scopo si introducono "crediti d'imposta" estesi a tutti i soggetti presenti nella filiera cinematografica. Vengono inoltre distinte varie tipologie di beneficiari, sia interni che esterni al settore.

Al primo comma si stabilisce che i soggetti esterni al settore cinematografico e audiovisivo vedranno riconosciuto, per gli anni 2008, 2009 e 2010, un credito d'imposta

del 40% - fino all'importo massimo di un milione di euro – sulle risorse stanziare per la produzione di opere cinematografiche riconosciute di nazionalità italiana. Mentre al secondo comma viene specificato che le imprese di produzione cinematografica destinatarie di tali risorse avranno l'obbligo di utilizzare l'80 per cento di dette risorse nel territorio nazionale, impiegando mano d'opera e servizi italiani, e privilegiando inoltre la formazione e l'apprendistato in tutti i settori tecnici di produzione.

Più ridotte saranno invece le detrazioni per quei soggetti già operanti nel settore. Le imprese di produzione cinematografica potranno beneficiare di crediti di imposta pari al 15% del costo complessivo di produzione di opere cinematografiche riconosciute di nazionalità italiana. Per ciascun periodo d'imposta, tale costo potrà arrivare fino a un massimo annuo di 3.500.000 €. Come al secondo comma, anche in questo caso, le agevolazioni fiscali sono condizionate al sostenimento sul territorio italiano delle spese di produzione, per un ammontare complessivo non inferiore all'80 per cento del credito d'imposta stesso.

Per le imprese di distribuzione cinematografica è prevista una percentuale analoga del 15% relativa alle spese complessivamente sostenute per la distribuzione nazionale di opere di produzione italiana riconosciute di interesse culturale, con un limite massimo annuo di 1.500.000 € per ciascun periodo d'imposta. Per quelle opere non ritenute di interesse culturale ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (c.d. Decreto Urbani), ma pur sempre di nazionalità italiana (ed espressione di lingua originale italiana), il credito d'imposta per la distribuzione nazionale scende al 10% delle spese complessive, con un limite massimo annuo di 2.000.000 €. Infine, sempre per quanto riguarda le imprese di distribuzione, l'agevolazione sale al 20% per l'apporto in denaro effettuato mediante i contratti, regolati agli articoli 2549 e 2554 del codice civile, volti alla produzione di opere filmiche di nazionalità italiana e riconosciute di interesse culturale, con un limite massimo annuo di 1.000.000 € per ciascun periodo d'imposta.

Oltre al segmento produttivo e a quello distributivo, la Finanziaria si occupa anche delle sale cinematografiche, alle quali viene riconosciuto un credito pari al 30% delle spese complessivamente sostenute per l'introduzione e acquisizione di impianti e apparecchiature destinate alla proiezione digitale, con un limite massimo annuo previsto di 50mila euro per ciascuno schermo. Anche per i gestori delle sale, così come stabilito per le società di distribuzione, si possono ottenere agevolazioni investendo nel prodotto cinematografico, con un credito pari al 20% della cifra investita.

Ai produttori, distributori ed esercenti che facciano parte dello stesso gruppo societario o controllati, anche indirettamente, dallo stesso soggetto, non sarà però possibile cumulare gli incentivi fiscali. Il credito d'imposta è invece riconosciuto alle imprese nazionali di produzione esecutiva e di post-produzione che lavorino su commissione di produzioni estere, in misura pari al 25 per cento del costo di produzione della singola opera e comunque con un limite massimo, per ciascuna opera filmica, di 5.000.000 €.

Il provvedimento, complesso ed articolato sotto il profilo tecnico, rimanda comunque a successive disposizioni applicative, che saranno oggetto di un decreto ministeriale, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Ministro per lo Sviluppo Economico, entro 3 mesi dalla entrata in vigore della legge.

Infine, va detto che l'efficacia dei commi da 1 a 9 (relativi alle agevolazioni fiscali appena passate in rassegna) rimane subordinata, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del Trattato istitutivo della Comunità europea, all'autorizzazione della Commissione europea. Pertanto, le agevolazioni potranno essere fruite esclusivamente in relazione

agli investimenti realizzati e alle spese sostenute successivamente alla data della decisione di autorizzazione della Commissione europea.

Articolo 40 – Gli obblighi

Per quanto riguarda l'articolo 40 si prevede che, invece di far affluire risorse al settore attraverso incentivi come le agevolazioni fiscali, nuovi stanziamenti vengano dirottati al cinema mediante obblighi di natura economica nei confronti di soggetti operanti nel settore radiotelevisivo.

La norma prevede infatti modifiche da apportare all'articolo 44 del testo unico della radiotelevisione (decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177). Tale articolo fissa, oltre alle quote di investimento a sostegno delle opere europee audiovisive e dei produttori indipendenti a carico dei broadcaster pubblici e privati, anche i termini di programmazione di tali film.

Questi obblighi, che attualmente riguardano solamente i concessionari televisivi nazionali (sostanzialmente Rai e Mediaset), verrebbero estesi, attraverso l'approvazione di questo articolo presente nella Legge Finanziaria, anche ai nuovi soggetti: in particolare a piattaforme e broadcaster che offrono servizi pay tv (Sky) o pay per view (Mediaset e La7), nonché agli operatori iptv (Fastweb e Telecom).

Sempre a proposito delle quote di programmazione va detto però che gli emendamenti fotocopia (a firma Butti, Saia, Baldassarri e Augello; Ciccanti; Barbato) hanno avuto in commissione bilancio una approvazione parziale, limitatamente ai commi 2 e 3. Nel primo comma si stabiliva che tale quota di programmazione prevista dal ddl 1817 (ovvero "Le emittenti televisive, i fornitori di contenuti televisivi e i fornitori di programmi in pay-per-view, indipendentemente dalla codifica delle trasmissioni riservano ogni anno almeno il 10 per cento del tempo di diffusione, in particolare nelle ore di maggiore ascolto, alle opere europee realizzate da produttori indipendenti negli ultimi cinque anni, di cui il 20 per cento opere cinematografiche di espressione originale italiana ovunque prodotte") escludesse le trasmissioni ad accesso condizionato, cioè a pagamento (esonorando in tal modo dall'obbligo fornitori di contenuti televisivi come, ad esempio, Sky). Pur non essendo stato approvato questo primo comma dell'emendamento, il comma 3 (approvato) permette comunque di ritardare il rispetto effettivo di tali misure ("In merito all'obbligo di programmazione [...] è previsto un periodo transitorio di 12 mesi per consentire ai fornitori di contenuti e ai fornitori di programmi in *pay per view* l'adeguamento graduale al suddetto obbligo").

Per quanto riguarda invece le imposizioni di natura economica, l'art. 40 stabilisce che: "Le emittenti televisive, i fornitori di contenuti televisivi e i fornitori di programmi in *pay-per-view* soggetti alla giurisdizione italiana, indipendentemente dalla codifica delle trasmissioni, riservano una quota non inferiore al 10 per cento dei propri introiti netti annui, così come indicati nel conto economico dell'ultimo bilancio di esercizio disponibile, alla produzione, al finanziamento, al pre-acquisto e all'acquisto di opere europee e all'adattamento o confezionamento di contenuti europei per le nuove tecnologie. Tali introiti sono quelli che il soggetto obbligato ricava 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 di cui esso ha la responsabilità editoriale, inclusi quelli diffusi o distribuiti attraverso piattaforme diffuse o distributive di soggetti terzi. All'interno di tale quota del 10 per cento dei suddetti introiti destinata alle opere europee le emittenti e i fornitori di contenuti e di programmi in chiaro destinano almeno il 30 per cento alle opere cinematografiche di espressione originale italiana ovunque prodotte e le emittenti, i

fornitori di contenuti e di programmi a pagamento destinano almeno il 35 per cento alle opere di espressione originale italiana ovunque prodotte appartenenti al genere di prevalente emissione da parte del soggetto obbligato”.

Per la concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo vengono invece stabilite condizioni diverse, prevedendo quote di programmazione e di investimento più ampie.

Infine, “gli operatori di comunicazioni elettroniche su reti fisse e mobili contribuiscono, gradualmente e tenuto conto delle condizioni del mercato, alla promozione e al sostegno finanziario delle opere audiovisive europee, destinando una quota dei ricavi derivanti dal traffico di contenuti audiovisivi offerti al pubblico a pagamento indipendentemente dalla tecnologia di trasmissione, secondo criteri e modalità stabiliti dall’Autorità con apposito regolamento da adottare entro sei mesi dall’entrata in vigore della presente legge”.

Conclusioni

Riassumendo, le linee di intervento sul cinema prospettate nella Finanziaria attualmente in discussione al Senato sono sostanzialmente tre: (1) introduzione di una sorta di *tax shelter* nella forma di un credito di imposta per investimenti nel settore cinematografico; (2) imposizione di obblighi di reinvestimento dei ricavi; (3) imposizione di specifici obblighi di programmazione.

Tali linee d’intervento si prefissano dunque l’obiettivo di far confluire maggiori risorse verso l’industria cinematografica e di aumentare il numero di film italiani ed europei programmati sul piccolo schermo. Ma, se il punto (1) va nella direzione giusta, prevedendo quelle agevolazioni fiscali che nei Paesi dove sono state adottate hanno dati ottimi esiti, i punti (2) e (3) rappresentano invece elementi di rigidità e di distorsione nelle scelte imprenditoriali.

Un’azienda privata dovrebbe essere libera di scegliere come investire i propri utili e quali opere mandare in onda. Un’impresa come Sky, che deve cercare di accontentare nel migliore dei modi la propria clientela, dovrà valutare liberamente quali sono i film che meritano di essere proposti al suo pubblico, un pubblico che, giova ricordarlo, paga per avere un servizio sempre migliore. Se, purtroppo, in Italia (o in Europa) non vengono realizzate opere che possano essere ritenute soddisfacenti per i clienti (ad esempio, di Sky) sarebbe un’imposizione ingiusta quella che impone alla rete di programmare film non apprezzati dal pubblico. L’azienda privata che utilizza contenuti televisivi deve essere libera di scegliere il prodotto che meglio soddisfa le esigenze dei propri clienti, i quali esigono una programmazione all’altezza dell’importo pagato per la sottoscrizione del loro abbonamento.

Se l’emendamento approvato in commissione farà slittare di 12 mesi l’obbligo di programmare una quota di film italiani ed europei, l’impegno a investire i propri introiti in opere comunitarie e nostrane scatterebbe invece da subito. Anche in questo caso, sarebbe auspicabile che l’azienda privata non sia sottoposta a tali vincoli. Il cinema italiano dovrebbe attrarre investimenti da imprese private non per la presenza di un obbligo stabilito per legge, ma in virtù della sua qualità. Sul *Corriere della Sera* di sabato 6 ottobre 2007 si è appreso che Sky avrebbe pre-acquistato *Il divo* di Paolo Sorrentino; e questo, non come conseguenza di una imposizione legislativa ma per il valore dell’opera e del regista. Il cinema italiano, se vale, riesce ad attirare preziose risorse. Questo dovrebbe essere il criterio per promuovere il *made in Italy* in materia di settima arte: non obbligare le emittenti televisive private a impegnare i propri profitti nel modo

desiderato dal legislatore, ma lasciare che siano le stesse emittenti a scegliere quale opera italiana merita di ricevere il loro interesse.