

Cinema e tax shelter: crescere, senza grandi riforme

di Filippo Cavazzoni

Introduzione

La Finanziaria per il 2008 è stata finalmente approvata dal Parlamento. Delle due norme riguardanti il cinema, che già comparivano nella stesura originaria della legge, una è stata arricchita e migliorata, l'altra in parte depotenziata. In un precedente Focus ("Cinema: lo Stato - e la Finanziaria - contro la qualità" — [PDF](#)) avevamo analizzato entrambi i provvedimenti, sostenendo che l'iniziale art. 7 (poi divenuto in seconda lettura l'art. 12 e infine i commi 325-343 dell'art 1) andava nella direzione giusta, prevedendo un intervento indiretto dello Stato a favore del cinema mediante il credito d'imposta. Per quanto riguardava la seconda norma (ovvero l'originario art. 40, diventato in ultimo i commi 301-302 dell'art. 2) il giudizio era stato, ed è tuttora, alquanto negativo, reputando non necessari e penalizzanti per le imprese operanti nel settore gli obblighi di programmazione e di investimento.

Grazie all'emendamento presentato dal Senatore Bordon e sostenuto dalla Onorevole Carlucci (la quale aveva scritto di suo pugno una proposta di legge analoga al contenuto dell'emendamento), al credito d'imposta è stato ora affiancato il meccanismo del *tax shelter*: un ulteriore incentivo per fare aumentare gli investimenti a favore del cinema italiano. Tale misura recepisce nei fatti quanto dai noi sostenuto nel Focus sopra menzionato. Sull'altro versante invece, alcune modifiche hanno fatto sì che gli obblighi di programmazione per le imprese operanti nel settore televisivo fossero attenuati, ma non aboliti.

Inoltre, in questo finale d'anno, grazie ai dati comunicati dall'Anica, siamo venuti a conoscenza che il nostro cinema ha saputo difendersi bene sul mercato, facendo registrare ottimi risultati, decisamente migliori rispetto a quelli del 2006. E tutto questo, con la c.d. Legge Urbani vigente e senza che le norme appena approvate dal Parlamento siano ancora entrate in vigore. Tali risultati positivi fanno dunque pensare che la grande riforma di sistema richiesta a gran voce dagli addetti ai lavori e depositata alla Camera e al Senato, sotto forma di disegno di legge, dai parlamentari della maggioranza Franco e Colasio sia completamente inutile, così come sarebbero inutili eventuali tasse di scopo da addossare agli operatori della filiera. Circa l'efficacia relativa di questi provvedimenti, ci sia concesso rimandare al Briefing paper "Finanziamenti al cinema: *tax shelter* o tassa di scopo?" ([PDF](#)).

Piuttosto che pensare a lavorare su nuove leggi organiche per il cinema, sarebbe dunque opportuno impegnarsi per migliorare l'esistente. Se gli sgravi fiscali che entreranno in vigore nel 2008 daranno i loro frutti, come ci si augura succeda, allora avremo molti più film italiani nelle sale cinematografiche.

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. Collabora in pianta stabile con l'Istituto Bruno Leoni

Probabilmente, le mancate entrate per lo Stato saranno compensante negli anni con la produzione di un maggior numero di opere. Nel frattempo però sarebbe auspicabile, sia per i conti pubblici sia per il bene del nostro cinema, che il 18% del Fus non venisse più dirottato per sovvenzionare pellicole italiane, portando anche alla scomparsa del sistema delle commissioni che elargiscono i fondi statali alle opere ritenute meritevoli; un sistema che ha prodotto al settore cinematografico più danni che benefici.

Credito d'imposta e Tax shelter

La misura del credito d'imposta è stata affiancata, nella versione della finanziaria approvata dal Parlamento, dal *tax shelter*. Nello specifico, le prime incentivazioni fiscali sono rivolte a varie tipologie di beneficiari, sia interni che esterni al settore e in misura variabile a seconda della categoria destinataria dei benefici. Ad esempio, ai singoli contribuenti o alle imprese non appartenenti al settore cinematografico le nuove disposizioni riconoscono un credito d'imposta per gli anni 2008, 2009 e 2010 nella misura del 40%, (fino all'importo massimo di 1 milione di euro per ciascun periodo d'imposta) su risorse investite per la produzione di opere cinematografiche riconosciute di nazionalità italiana. Inoltre, sono previsti crediti d'imposta diretti anche per la produzione, la distribuzione e gli esercizi cinematografici. Le seconde incentivazioni (promosse dalla On. Carlucci e dal Sen. Bordon) offrono invece ai produttori la possibilità di detassare parte degli utili reinvestiti. A tal fine, per il triennio 2008-2010, sono state destinate risorse per complessivi 30 milioni di euro (5 per il primo anno, 10 per il secondo e 15 per il terzo), cui vanno aggiunti altri 20 milioni (2 per il 2008, 8 per il 2009 e 10 per il 2010) per assicurare lo sviluppo e l'adeguamento tecnico e tecnologico delle sale cinematografiche.

Secondo alcuni studi svolti dall'Istituto italiano per l'industria culturale (IsiCult), tali agevolazioni fiscali dovrebbero avere importanti effetti sul settore, aumentando il numero di film per le sale. Stimando realisticamente per il 2007 un numero di film prodotti pari a 114, le previsioni per il 2008 e per il 2009 potrebbero far toccare rispettivamente quota 128 e 171. Si veda a tal proposito la tabella 1:

TABELLA 1

Cinema italiano. Film prodotti. Andamento 2005-2006, stime 2007, previsioni 2008-2009

	Consuntivo 2005	Consuntivo 2006	Stime 2007	Previsione 2008	Previsione 2009
Film italiani prodotti + coprodotti	98	116	114	128	171
di cui: film con 100% di capitale italiano	68	90	88	99	132
di cui: film coprodotti con l'estero	30	26	26	29	39

Anche sul versante degli investimenti, *tax credit* e *tax shelter* dovrebbero contribuire a far aumentare le risorse investite nel settore. Come nel caso precedente, a fronte di una situazione che vedrebbe per il 2007 investimenti all'incirca analoghi a quelli del 2006, dal prossimo gennaio comincerebbe invece un incremento della somma destinata alla produzione di film, facendo toccare nel 2009 la cifra di 377,5 milioni di euro investiti nel cinema italiano. Per un quadro più dettagliato si veda la tabella 2¹:

TABELLA 2

Cinema italiano. Investimenti per la produzione di film.
Andamento 2005-2006, stime 2007, previsioni 2008- 2009 (milioni di euro)

	Consuntivo 2005	Consuntivo 2006	Stime 2007	Previsione 2008	Previsione 2009
Investimenti in cinema italiano	2144	2573	2525	2837	3775
di cui: investimenti in film con 100% di capitale italiano	1521	1876	1840	2068	2751
di cui: investimenti in co-produzioni	623	697	685	769	1024

In definitiva - stando alle elaborazioni di IsCult - grazie alla leva fiscale i vantaggi per il settore potrebbero essere ingenti. Solamente per ciò che concerne la produzione, gli investimenti e il numero di film aumenterebbero considerevolmente, giovando a tutta l'industria cinematografica. La speranza è che questo possa essere il primo passo per affermare finalmente la logica di un intervento indiretto dello Stato tramite agevolazioni, al posto di aiuti diretti sotto forma di sovvenzioni pubbliche.

Quote di programmazione e obblighi d'investimento

Per quanto riguarda l'ex articolo 40, le modifiche apportate al "Testo unico della radiotelevisione" sono diverse. Importante è la soppressione dell'art. 44 (comma 1) del Testo unico. Viene infatti stralciato uno dei vincoli posti alla definizione della tipologia delle opere europee che i fornitori di contenuti televisivi e le emittenti televisive sono tenuti a rispettare. Eliminando il riferimento alle «opere prodotte per almeno la metà negli ultimi cinque anni», si amplia giustamente la possibilità di scelta fra le produzioni europee da programmare nella quota di riserva.

Nelle modifiche apportate al comma 3 del Testo unico, rispetto alla prima stesura della finanziaria, vengono inoltre eliminati i riferimenti alle opere indipendenti. Infatti, pur rimanendo l'estensione della quota di riserva (pari al 10% del tempo di diffusione) a svantaggio, oltre che dei concessionari televisivi nazionali, anche di una platea di soggetti più vasta come le emittenti televisive, i fornitori di contenuti televisivi e i fornitori di programmi in "pay-per-view", tale quota non è più riservata alle opere europee realizzate dai soli produttori indipendenti negli ultimi 5 anni e nelle ore di maggiore ascolto. Ma, in maniera più generica, riguarderà tutte le opere europee degli ultimi 5 anni.

È invece discutibile l'aumento degli obblighi di investimento per le emittenti televisive, i fornitori di contenuti televisivi e di programmi in "pay-per-view", che, dopo le modifiche apportate alla Camera, devono essere rivolti alle opere realizzate da produttori indipendenti negli ultimi cinque anni. Pertanto, se i produttori indipendenti vengono penalizzati a proposito della programmazione televisiva, ricevono vantaggi dal dirottamento a loro beneficio delle quote d'investimento. A non veder mutata la propria condizione sono i fornitori di contenuti televisivi, i quali saranno obbligati da una legge dello Stato a investire i propri ricavi nella direzione voluta dal legislatore, e non secondo libere scelte imprenditoriali.

Ad ogni modo, importante risulta la modifica al testo già apportata alla Camera, che, per i programmi in “pay-per-view”, prevede che gli obblighi di programmazione debbano essere in ogni caso «commisurati all’effettiva disponibilità di opere rilevanti, nei sei mesi precedenti la diffusione nell’anno di riferimento e al loro successo nelle sale cinematografiche italiane, secondo criteri e modalità stabiliti dall’Autorità con apposito regolamento da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione».

Di fondo, rimane dunque l’impostazione penalizzante nei confronti dei fornitori di contenuti televisivi. L’estensione degli obblighi di programmazione - e degli utili da investire - non può di certo essere considerata una norma da giudicare positivamente, viste le limitazioni che pone alle libere scelte delle imprese. Per fortuna, alcune variazioni - come l’ultima segnalata - hanno attenuato la portata “dirigista” del provvedimento.

Una legge organica di riforma non serve

Se le agevolazioni fiscali daranno gli effetti sperati ed evidenziati dalle previsioni di IsCult, difficilmente si sentirà il bisogno di una nuova riforma di sistema volta a riorganizzare il settore cinematografico. Eventuali provvedimenti come quelli ipotizzati dalla Senatrice Franco e dall’On. Colasio sarebbe meglio non venissero approvati dal Parlamento. A maggior ragione se si tiene presente l’andamento del cinema italiano - e non - sul suolo nazionale.

Secondo i dati presentati da Anec, Anica e Anem in una conferenza stampa tenutasi a Sorrento il 28 novembre 2007 nel corso delle “Giornate professionali di cinema”, il mercato cinematografico dovrebbe crescere ben oltre l’1% nell’ultimo anno. Infatti, nei primi undici mesi del 2007 sono stati incassati 526,6 milioni di euro (+ 11,65% rispetto al 2006) e sono stati venduti 88,7 milioni di biglietti (+ 11,17%)². La quota di mercato dei film italiani, incluse le coproduzioni, risulta essere pari al 27,78% per gli incassi (146,1 milioni di euro) e al 28,14% per le presenze (24,9 milioni); i film Usa, invece, rappresentano il 58% del mercato. L’anno scorso la quota di mercato dei film italiani era intorno al 21% e quella americana era del 64%.

Sempre durante la medesima conferenza stampa, il presidente Anec, Paolo Protti ha dichiarato che «l’Italia è il Paese europeo con il trend più favorevole. Il merito di questi risultati è da condividere tra produzione, distribuzione ed esercizio. La produzione ha proposto film italiani, e non solo, in grado di conquistare il pubblico e la distribuzione ha sfruttato per le uscite periodi dell’anno in cui si faceva molta fatica ad avere film. Infine l’esercizio, che ha dato vita negli anni a una trasformazione del parco sale. Non è stato un processo indolore perché molti cinema hanno chiuso; però questa evoluzione del settore ha dato vita a molti *multiplex* e *cityplex* moderni realizzati proprio da imprenditori italiani».

A fronte di questo quadro potrebbero bastare solamente le misure fiscali approvate in finanziaria per sostenere un ulteriore miglioramento nel 2008 e nei successivi anni a venire. Inoltre, sembrerebbe proprio che il sistema sia riuscito ad uscire da un momento di stallo senza il minimo intervento dello Stato. Come ben rappresentato dalle parole di Protti, il settore si è riorganizzato permettendo di ottenere risultati notevoli. Sia la produzione che la distribuzione e l’esercizio hanno fatto la loro parte nel compiere scelte difficili ma necessarie, e le conseguenze di queste scelte sono ben evidenziate dall’andamento del nostro cinema nel 2007.

Abolire l'intervento diretto dello Stato

Vista la ripresa del cinema italiano e le importanti misure approvate per un sostegno indiretto dello Stato in materia di produzione, distribuzione ed esercizio, si potrebbe cominciare a pensare ad una limitazione dell'intervento pubblico diretto. Il dirottamento del 18% del Fus al settore cinematografico e il sistema delle commissioni preposte alla assegnazione delle sovvenzioni, potrebbe essere via via abolito per lasciare spazio ai soli aiuti di natura fiscale.

A maggior ragione, tale cambiamento potrebbe essere giustificato dalle mancate entrate dovute alle nuove norme. Pur avendo prospettato per gli anni a venire un aumento della produzione di pellicole, sono state ipotizzate, a causa degli sgravi fiscali, minori entrate nelle casse dello Stato. Infatti, stando ai dati della relazione tecnica che ha accompagnato la legge finanziaria, sono state formulate delle previsioni di fabbisogno in base alle cifre fornite ANICA nello studio "Il cinema italiano in numeri, anno solare 2006". Dalle tabella 3³ emerge chiaramente come le misure a favore del cinema produrranno conseguenze sui conti pubblici. Sia il *tax credit* che il *tax shelter* e il fondo per l'adeguamento tecnologico delle sale avranno bisogno di una adeguata copertura finanziaria. La speranza è quella che nuove entrate possano giungere dall'aumentare dei film prodotti negli anni 2008, 2009 e 2010; ma, un notevole aiuto per la copertura di queste mancate entrate potrebbe però arrivare da una riduzione dei fondi destinati al cinema.

TABELLA 3

Effetti di cassa e fabbisogni stimati per il *tax credit* ed il *tax shelter* (milioni di euro)

Soggetti beneficianti	2008	2009	2010
Soggetti esterni che investono in produzione	-450	-180	-180
Soggetti interni che investono in produzione	-675	-270	-270
Imprese di distribuzione: film di interesse culturale	-92	-37	-37
Imprese di distribuzione: film di nazionalità italiana	-187	-75	-75
Imprese di distribuzione: opere prime e seconde	-27	-11	-11
Esercizio (digitale)	-210	-84	-84
Esercizio (produzione)	-27	-11	-11
Produzione esecutiva e post-produzione	-312	-125	-125
Totale "tax credit"	-198	-793	-793
Totale "tax shelter"	-50	-100	-150
Fondo adeguamento tecnologico sale	+ 2,0	+ 8,0	+ 10,0

Oltre alle considerazioni legate alle possibili minori entrate per lo Stato, la riduzione e la successiva eliminazione dell'intervento diretto della mano pubblica sarebbe auspicabile per la mancata efficienza dimostrata in questi anni. Infatti, come per molte aree destinatarie di intervento e sostegno pubblico, la tendenza all'abuso e alla cattiva gestione dei progetti sostenuti hanno rappresentato 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.

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.)⁴. 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. In sostanza, la produzione cinematografica viene finanziata secondo un sistema selettivo

vo. 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).

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 meccanismo 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 qualità", 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.

Indubbiamente, la Legge Urbani ha creato un sistema più efficace rispetto al passato, cercando di evitare elargizioni a fondo perduto. Nonostante i lodevoli sforzi del legislatore, i risultati dei film finanziati direttamente dallo Stato hanno fatto spesso registrare guadagni scarsi. Pur essendo stati contestati per il metodo di rilevazione, i dati riportati nel volume *Cinema, profondo rosso*⁵ sono emblematici di come il sistema non abbia funzionato. Troppe volte, infatti, le pellicole sovvenzionate si sono rivelate veri e propri flop al botteghino. Pur avendo avuto un'alta qualità artistica, tali opere non hanno ricevuto il consenso del pubblico. E se un film non viene visto, allora perché produrlo? Il film non è da considerarsi come un prodotto autoreferenziale e deve pertanto comunicare con un pubblico, ma se questo pubblico non viene raggiunto dall'opera, allora tale film ha fallito nei suoi obiettivi.

Conclusioni

Probabilmente il modo migliore per sostenere la cultura in generale e il cinema in particolare è quello che contempla un intervento indiretto dello Stato e non un suo intervento diretto a favore delle arti. Questo punto di vista è spiegato molto bene dall'economista della cultura Tyler Cowen in un suo libro uscito nel 2006⁶. L'autore, analizzando il "modello americano", ha evidenziato come esso sia antitetico a quello europeo. Infatti, se il primo è caratterizzato da un intervento pubblico che è costituito in larga misura da agevolazioni fiscali, il secondo contempla invece una erogazione diretta di fondi da parte dello Stato. Nel suo libro Cowen sostiene inoltre che la politica culturale americana, in assenza di un apposito organismo a livello ministeriale a ciò deputato, si sia rivelata molto più efficace di quella svolta da molti Stati europei. A differenza del modello europeo, generalmente basato su forme di intervento pubblico diretto, il modo di sostenere la cultura negli States si rivelerebbe dunque molto più efficiente. Il modello americano viene così ritenuto in grado, più di ogni altro, di promuovere la creatività in campo artistico, separando l'arte da ogni implicazione politica.

Cowen ha messo in risalto come sia proprio il sistema di tassazione a costituire la maggiore fonte di finanziamento per la cultura negli Stati Uniti, mostrando molto bene

come, per converso, nel modello europeo, l'incapacità dei governi di garantire simili benefici fiscali abbia generato una situazione tutt'altro che ottimale. Tra l'altro, tale approccio americano esclude qualsiasi interferenza diretta del governo nella scelta dei destinatari dei finanziamenti. Pertanto, anche un intervento pubblico indiretto può funzionare bene in assenza di un centro decisionale rappresentato dallo Stato, il quale distorce il normale meccanismo di produzione dell'opera cinematografica.

Lo studio di Cowen, molto interessante per le sue implicazioni pratiche, ci permette così di considerare una via alternativa a quella applicata da tanti Paesi europei. Anche nel caso specifico del cinema, un sistema che veda lo Stato intervenire in maniera indiretta e in cui la politica sia tenuta fuori dalle scelte artistiche, sarebbe da preferirsi rispetto a quello attuale. Il solo ricorso alla leva fiscale permetterebbe in tal modo l'interazione libera fra tutti gli operatori del settore, senza che lo Stato debba erogare, attraverso commissioni *ad hoc*, fondi alle pellicole ritenute meritevoli. Parte dei provvedimenti approvati in Italia permettono di andare in questa direzione ma avrebbero la necessità di essere affiancati da importanti modifiche al sistema dei sussidi. In definitiva, la speranza è che si possa passare al più presto da uno Stato che "tassa e spende" ad uno che detassa e lascia che a spendere (meglio) siano i privati.

NOTE

1. Sia per la tabella 1 che per la 2 sono state utilizzate le cifre ottenute dalle elaborazioni IsCult su dati Finanziaria 2008 e Anica.
2. Dati Cinetel.
3. Come fonte per la costruzione della tabella si è utilizzato, come in precedenza, le elaborazioni IsCult su documenti ufficiali Finanziaria 2008. Il "-" sta ad indicare minori entrate per lo Stato; il "+" maggiore spesa.
4. La maggior parte delle informazioni riportate e riguardanti le modalità di funzionamento dei finanziamenti pubblici 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.
5. Luisa Arezzo e Gabriella Mecucci, *Cinema, profondo rosso*, a cura di Vittorio Feltri e Renato Brunetta, Libero, Milano, 2007.
6. Tyler Cowen, *Good and Plenty: The Creative Successes of American Arts Funding*, Princeton University Press Princeton and Oxford, 2006.