

## Bambole, non c'è una lira

Agevolazioni fiscali e Ddl Bondi per ridurre il ruolo dello Stato a sostegno del cinema italiano

Filippo Cavazzoni

*Mi chiedevano: «Che genere di film le piace?» e io rispondevo: «Onestamente, quelli che mi piacciono di più sono i western». Erano tutti francesi, ed erano tutti d'accordo con me. Dicevano: «Ovviamente, per senso del dovere andiamo a vedere film come "Hiroshima mon amour" o "L'anno scorso a Marienbad", ma quando ci vogliamo divertire, quando vogliamo – diciamo pure – un film appassionante, allora andiamo a vedere un film americano.*

Intervista a Jorge Luis Borges, *Paris Review*, n. 40, inverno-primavera 1967<sup>1</sup>

*Filippo Cavazzoni è laureato in lettere moderne presso l'Università degli Studi di Parma. Ha conseguito il master di secondo livello in "Parlamento e politiche pubbliche" presso la Luiss Guido Carli. Attualmente ricopre il ruolo di Direttore editoriale dell'Istituto Bruno Leoni. Per lo stesso Istituto svolge attività di ricerca nel settore delle politiche per la cultura e per lo spettacolo.*

### Introduzione

Il mondo dello spettacolo reclama quattrini. Con lo sciopero di tutto il comparto, indetto per oggi 22 novembre, si vuole protestare contro la linea del governo (in primis, contro il ministro dell'Economia e quello per i Beni e le Attività Culturali), poco incline a concedere le "giuste" e dovute risorse. In sede di approvazione della legge finanziaria per il 2011, è "normale" che le varie categorie alzino la voce per ottenere qualcosa per loro. In questo caso, la protesta si inserisce in una fase particolarmente turbolenta: per le sorti del governo Berlusconi, occorrerà attendere solamente poche settimane e l'esito della votazione sulle mozioni di sfiducia; per il ministro Bondi, il momento è ancora meno propizio. Mai amato dal "suo" mondo, ha dovuto fronteggiare la spinosa questione del crollo della Domus dei gladiatori di Pompei ed è in attesa dell'esito di una mozione di sfiducia individuale.

Con lo sciopero vengono avanzati sia ambiziose rivendicazioni alate che provvedimenti più "terreni". Nello specifico si chiede:

- l'approvazione di leggi quadro per lo spettacolo dal vivo e per il cineaudiovisivo;
- di riportare il FUS (Fondo Unico per lo Spettacolo) almeno ai livelli del 2008;
- la proroga per altri tre anni delle agevolazioni fiscali per il cinema (tax shelter e tax credit) e la loro estensione allo spettacolo dal vivo;
- la modifica del disegno di legge di riforma del settore cinematografico.

In questo paper ci concentreremo su due questioni – quella riguardante le agevolazioni fiscali e quella sul ddl cinema – ben sapendo che se la prima ha qualche *chance* di andare in porto, molte poche ne ha il ddl (strettamente legato al futuro del ministro Bondi e del governo).

<sup>1</sup> <http://www.theparisreview.org/interviews/4331/the-art-of-fiction-no-39-jorge-luis-borges>

### Discorsi intorno a scenari futuri

Da tempo il mondo del cinema è in fermento. La rivendicazione “minimalista” prevede lo stanziamento di risorse integrative per il FUS. Le proposte “massimaliste” vagheggiano di un centro per la cinematografia nazionale sull’esempio francese. In mezzo, una serie di richieste che vanno dalla istituzione di una tassa di scopo per finanziare il cinema a una riduzione dell’IVA. Ad esempio, in quest’ultimo caso, si vorrebbe portare l’IVA sui biglietti al 4% (oggi è al 10%) per creare, con la differenza (il 6% su ogni biglietto), un fondo a sostegno di produzione ed esercizio. Le lamentele riguardano infatti trasversalmente tutti gli aspetti della filiera: dalla produzione all’esercizio, passando per la distribuzione.

Di fondo rimane il problema di come fronteggiare una situazione che vede lo Stato destinare sempre meno risorse tramite il FUS (che rappresenta la fonte generale di finanziamento per lo spettacolo e, pertanto, anche per il cinema). Tra i comparti finanziati con il Fondo Unico il cinema rappresenta quello con le caratteristiche migliori per fronteggiare con mezzi propri il mercato (non a caso si parla di “industria cinematografica” e non di “industria della lirica”). Alcune Regioni si sono attrezzate ampliando i poteri e le competenze delle proprie Film Commission e creando Fondi Regionali di sostegno allo spettacolo. L’Anica ha quantificato in 30 milioni di euro il sostegno economico dato dalle Regioni al cinema (116 sarebbero i milioni, sempre stando allo studio dell’Anica, che le Regioni hanno stanziato per il cinema dal 2003, anno in cui è stato istituito il primo Fondo Regionale).

### Qualche dato sull’andamento del nostro cinema

In quali condizioni versa realmente il cinema italiano? Stando ai dati Cinetel del mese di ottobre 2010, la situazione non sembrerebbe così tragica come si vorrebbe far credere. Il campione preso in considerazione da Cinetel riguarda l’85% del mercato italiano. Ad ottobre sono stati venduti 11,746 milioni di biglietti (nello stesso mese del 2009, il dato era di 8,631 milioni). Questo vuol dire una differenza pari a 3,115 milioni di biglietti in più (ovvero il 36%). Anche gli incassi hanno fatto registrare una tendenza analoga: +38,23%. Se poi si prende in considerazione il periodo gennaio-ottobre 2010, i biglietti venduti ammontano a 86,852 milioni (+16,63% rispetto al periodo gennaio-ottobre 2009). Sempre nello stesso lasso di tempo anche l’incasso ha fatto registrare un cospicuo segno “più” (+25,4%). Se i biglietti staccati presentano una situazione piuttosto positiva, lo stesso può dirsi dell’andamento dei film di produzione italiana. Considerando i due periodi (gennaio-ottobre 2010 e gennaio-ottobre 2009) la quota di mercato conquistata dai film italiani è aumentata del 6,58% (28,54% contro 21,96% dei biglietti venduti).

Il trend positivo riguarda anche il cinema d’essai. Sempre stando ai dati Cinetel, nei primi sei mesi del 2010 l’incasso è stato di 53,289 milioni di euro, con un aumento del 20,62% rispetto ai primi sei mesi del 2009. Gli spettatori sono stati 8,835 milioni (+14,3%), con il 52% dei biglietti venduti per film italiani o di coproduzione.

2 «Ormai sembra certo che il cinema, in Italia, quest’anno supererà i 120 milioni di biglietti staccati. Con oltre il 15% di crescita rispetto al 2009 – che si fermò a 109 milioni e rotti – si veleggia infatti sui 125 milioni. Sarebbe un risultato storico: sono cifre che il cinema rincorre da anni (da quando, a fine anni ’90, ha invertito il trend discendente); bisogna tornare indietro di 25 anni, al 1985, per avere 123 milioni di biglietti. Sono numeri di un mercato in salute». Antonio Autieri, “Un settore che si vende male. 2010 verso il record”, *Box Office*, n. 21, 15 novembre 2010, p. 1.

TABELLA 1

	Periodo gen-ott '09	Periodo gen-ott '10	Differenza
Biglietti venduti	74,468 mln	86,852 mln	+16,63%
Incassi	463,803 mln di euro	581,608 mln di euro	+25,4%
Quota di mercato produzioni italiane	21,96%	28,54%	+6,58%

Occorre dire che tutto questo avviene mentre i contributi dati dallo Stato al cinema italiano sono, in questi ultimi anni, in forte diminuzione (sia in termini generali che come quota sui singoli film finanziati).

### Un ddl riformatore

Nonostante la scarsa popolarità di cui gode, il ministro Bondi ha cercato di perseguire nel suo operato un disegno condivisibile: ridurre il peso di uno Stato assistenzialista rispetto ai produttori, e quindi inevitabilmente paternalista per quanto riguarda i contenuti, per lasciare più spazio al libero incontrarsi di domanda e offerta. A questa logica, seppur con qualche neo, cerca di uniformarsi il ddl di riforma del cinema.

Nella parte che a noi interessa analizzare in questa sede,<sup>3</sup> il testo è volto a modificare il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 ("legge cinema"). Tra i punti toccati, questi sono a nostro avviso quelli che meritano di essere discussi:

- l'abolizione di ogni forma di automatismo, in materia di film d'essai, per l'attribuzione dei benefici previsti dal d.lgs prima richiamato;
- la soppressione della Consulta territoriale per le attività cinematografiche;
- la semplificazione e la razionalizzazione della Commissione per la cinematografia;
- l'abolizione del sostegno alle opere di autori affermati, dei contributi in conto capitale all'esercizio, del sostegno alle industrie tecniche e dei premi di qualità;
- la modifica del sistema di sostegno, limitato a documentari, opere prime e seconde e cortometraggi, e alle sceneggiature originali;
- il mantenimento dei contributi percentuali sugli incassi, rinviando però alla decretazione attuativa per rivedere le modalità di erogazione del contributo;
- una razionalizzazione dei contributi statali rivolti a enti, eventi e iniziative di ambito cinematografico.

Nella sostanza, dunque, il ddl riduce l'intervento statale di sostegno alla cinematografia nazionale, con la conseguente semplificazione dei meccanismi volti all'erogazione dei contributi pubblici.

Il primo punto riguarda l'attuale automatismo con il quale ogni film riconosciuto di interesse culturale ottiene anche la qualifica di film d'essai. In questa sede basti solo ricordare lo scandalo seguito al riconoscimento di interesse culturale dato sul finire del 2009 a "Natale a Beverly Hills". Poi la Commissione tornò sui propri passi, e l'interesse culturale venne cancellato. Uno dei motivi di tale scandalo riguardava proprio l'automatismo per il quale l'opera prodotta da De Laurentiis avrebbe potuto circolare nelle sale d'essai.

<sup>3</sup> Il testo si compone di tre parti: la prima intende riordinare il settore dell'attività cinematografica, arretrando correzioni e integrazione al d.lgs 22 gennaio 2004, n. 28; la seconda si concentra sulla modifica della cosiddetta "legge censura"; la terza affronta il tema dell'erogazione dei contributi statali alle istituzioni culturali.

L'abolizione della Consulta territoriale per le attività cinematografiche si rende pressoché necessaria al fine di evitare inutili "doppioni". Già oggi, infatti, la Commissione per la cinematografia comprende rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città.

Con l'approvazione del presente ddl, la sopraccitata Commissione per la cinematografia subirebbe sostanziali modifiche. Visto il nuovo ruolo che si ritaglierebbe lo Stato nel sostenere il cinema, non si renderebbero più necessarie le varie Sottocommissioni. Lo Stato cesserebbe di sussidiare direttamente le opere di autori affermati (ovvero, le opere di interesse culturale nazionale) per concentrarsi sulle opere prime e seconde, i documentari e le sceneggiature originali. La finalità di tale disposizione riguarda la volontà di "aiutare" unicamente i registi che ancora non abbiano conseguito quello status che permetta loro di attirare le attenzioni di produttori e denaro. Dando per scontato che i registi affermati incontrino meno difficoltà a trovare finanziamenti sul mercato per la realizzazione delle loro opere.

I contributi in conto capitale non vengono ritenuti più prioritari. Anche in questo caso si vogliono evitare sovrapposizioni, vista l'esistenza di strumenti simili a livello regionale e locale. Mentre, per gli interventi più importanti, ovvero la digitalizzazione delle sale, sono concesse agevolazioni fiscali.

Per i premi di qualità, il ragionamento fatto dal governo è molto semplice: mancano le risorse. Vista la loro scarsità, meglio privilegiare altri aspetti. Uno di questi, che a nostro avviso avrebbe meritato l'abrogazione, è quello dei contributi sugli incassi. La ratio di questa norma sta nella volontà di premiare chi ottiene ottimi risultati al botteghino. Il problema è che tali risorse finiscono nelle tasche di grandi imprese di produzione, che nulla avrebbero da chiedere allo Stato in termini di contributi pubblici. Visto che il testo rimanda a un apposito decreto attuativo, si potrebbe almeno ridurre la portata della norma, magari pensando a un tetto oltre il quale non si maturano i contributi.

Il ddl va letto tenendo ben presente che nelle intenzioni del ministro rappresenta un tutt'uno con il rinnovo del *tax credit* e del *tax shelter*. Le agevolazioni fiscali sono infatti in scadenza per la fine dell'anno. Costituiscono importanti incentivi e sono rivolte proprio a quei film che il ddl esclude dal sostegno diretto attuato mediante le risorse del FUS.

#### Il rinnovo delle agevolazioni fiscali<sup>4</sup>

Ad oggi non è ancora stata trovata una copertura per il rinnovo delle agevolazioni fiscali, in scadenza a fine anno. Per prorogare queste misure basterebbe un decreto. Si tratta di recenti innovazioni introdotte per il cinema, aventi lo scopo di attirare risorse dal mercato. Entrate a pieno regime solo negli ultimi mesi, sarebbe un peccato se non ci fosse la possibilità di dar seguito a provvedimenti che rappresentano una alternativa all'intervento diretto da parte dello Stato. Uno dei primi film che ha usufruito del credito d'imposta è la nuova opera di Paolo Sorrentino (con Sean Penn come protagonista), finanziata da un istituto bancario come Intesa San Paolo. La banca è intervenuta direttamente nella produzione con un contributo di 2,5 milioni di euro su un budget di 22 milioni.

4 Per una analisi dettagliata di *tax shelter* e *tax credit* si rimanda a Filippo Cavazzoni, "Finanziamenti al cinema: *tax shelter* o tassa di scopo? Un'analisi comparata", *IBL Briefing Paper* n. 45, 26 settembre 2007 e a Angelo Zaccone, Bruno Zambardino e Alberto Pasquale (a cura di), *Il mercante e l'artista. Per un nuovo sostegno pubblico al cinema: la via italiana al "tax shelter"*, Milano, Spirali, 2008.

Credito di imposta e defiscalizzazione degli utili reinvestiti sono misure importanti per attrarre investimenti che non siano pubblici, e in tal modo permettere che il livello produttivo si mantenga su buoni livelli. Certo, sulla carta vogliono dire un ammanco per l'erario. Ma per le loro finalità "attrattive" potrebbero anche rivelarsi un buon affare per lo Stato. Va detto che tali agevolazioni non sono rivolte solamente alla produzione, ma anche alla distribuzione e all'esercizio.

Le agevolazioni fiscali non possono essere estese indistintamente a tutte le pellicole, vigendo la normativa comunitaria che consente gli aiuti di Stato solamente per quei prodotti che rispettino determinati requisiti, come quelli di "eleggibilità culturale". Nei decreti attuativi compaiono infatti delle tabelle che stabiliscono criteri per indicare quali film possano accedere a tali sgravi fiscali.

In diversi paesi europei – come Irlanda, Regno Unito e Francia – tali meccanismi di incentivazione fiscale svolgono ormai da anni un ruolo determinante nel sostegno alle relative cinematografie nazionali. Naturalmente, gli Stati Uniti sono il paese che maggiormente fa uso di questi strumenti. Il "modello americano" è infatti incentrato in larga misura sulle agevolazioni fiscali. Proprio questa esperienza ci dice come il ricorso alla leva fiscale sia il modo più efficiente per sostenere il cinema, stimolando inoltre la libera creatività e riducendo l'interferenza politica. La preferibilità di tale "modello" sta proprio nell'escludere l'invadenza del governo nella scelta dei destinatari dei finanziamenti. Una siffatta selezione distorce il normale meccanismo di mercato nella produzione cinematografica, creando un negativo legame fra Stato e manifestazioni artistiche.

È per questi motivi allora che il rinnovo delle agevolazioni fiscali anche per i prossimi anni rappresenta la strada da seguire per immaginare un sostegno alla cinematografia che non sia di matrice assistenzialista e paternalista.

### Conclusioni

Il piatto piange. Ma il mondo del cinema non si rassegna a mettersi a dieta. Il governo, prendendo atto di tale situazione, ha prodotto una riforma del settore con l'obiettivo di ridurre le risorse erogate fin qui direttamente dallo Stato. La progressiva diminuzione del FUS deve portare a immaginare meccanismi diversi dagli attuali. Ridurre l'intervento pubblico diretto va nella direzione giusta. L'altro pilastro di un nuovo sistema di finanziamento al cinema non può allora che essere rappresentato da incentivazioni di natura fiscale. Come detto, il ddl fa sopravvivere misure discutibili (come il mantenimento dei contributi sugli incassi) ma al loro fianco stabilisce norme volte a ridurre l'intervento dello Stato (il finanziamento diretto ai film di interesse nazionale).

Non è velleitario immaginare che il cinema sia sempre più ricondotto a dinamiche di mercato. L'attuale crisi politica può al massimo rallentare una riforma inevitabile – ma non la rende meno cogente e necessaria.

## IBL Focus

### 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.