



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

## Strumenti di politica fiscale e industria cinematografica. Tax Credit e Tax Shelter

di Dea Squillante

### Abstract

The Cinema is the most important form of modern communication. Directors and scriptwriters analyze the society and show us their vision about the world and its dynamics. But, it must be much more. The Cinema is also made by workers and entrepreneurs, capitals and investments, profits and losses. Therefore, It is just an industry that is subject to market and law rules. So, this work explores the relationship between Country law and Cinema, particularly the tax policies adopted in Italy for the film industry. Starting from the first rules of Italian law about the movie-industry, this work speaks of the Law n.244/2007 (Finanziaria 2008), and subsequent decrees, which introduced two forms of tax relief for very interesting cinema operators and foreign entrepreneurs in this sector: Tax Credits and Tax Shelters.

Sommario: 1) Introduzione. 2) Lo Stato e le imprese cinematografiche. 3) Concetto di *cultura* quale deroga al divieto di aiuti di Stato; 4) Le agevolazioni fiscali attualmente in vigore per il settore cinematografico: crediti d'imposta (Tax Credit) e detassazione degli utili (Tax Shelter). 5) Conclusioni.

### 1. INTRODUZIONE

Generalmente, quando si fa riferimento al *cinema* la prima idea che balza alla mente è quella del grande schermo, dei film e di tutto ciò che di artistico e culturale può appartenere a questo mondo. In realtà, il cinema è sicuramente una delle maggiori e più importanti forme di comunicazione moderna, attraverso cui registi e sceneggiatori analizzano la società e trasferiscono al pubblico le loro idee e le loro opinioni riguardo il mondo che ci circonda e le sue dinamiche. Ma, superato questo primo passaggio mentale, bisogna dire che il cinema è molto di più.

E' certamente una macchina complessa fatta di lavoratori e imprenditori, capitali e investimenti, profitti e perdite. Dunque, una vera e propria industria che risponde da un lato alle esigenze del mercato e, dall'altro, alle regole imposte dagli ordinamenti.

Nel lavoro che segue, si è voluto approfondire proprio questo secondo aspetto, soprattutto con riferimento all'evoluzione del rapporto tra Stato e *cinema* e alle politiche fiscali adottate nel settore cinematografico. Ripercorreremo le tappe fondamentali della legislazione italiana dedicata al sostegno della filiera cinematografica, per giungere alla Legge n. 244 del 2007 (Finanziaria 2008), e successivi decreti attuativi, che ha introdotto due forme di agevolazione fiscale molto interessanti per gli operatori cinematografici e per gli imprenditori estranei a tale settore (il *Tax credit* e il *Tax shelter*), fino alla recente Legge di stabilità 2012<sup>134</sup>, che ha modificato sensibilmente la normativa relativa a queste due forme di beneficio fiscale.

## 2. LO STATO E LE IMPRESE CINEMATOGRAFICHE.

Già si è fatto cenno alle potenzialità economiche del settore cinematografico, in cui sono investiti una parte cospicua del reddito nazionale ed ingenti capitali in genere. Se si coniuga ciò con l'aspetto più prettamente industriale e del mercato del lavoro, nonché con il prestigio che un Paese può acquisire attraverso le opere culturali prodotte e la capacità che esse hanno di stimolare intellettualmente gli spettatori, il tutto arricchito dal principio di libertà di espressione (art. 21 Cost.), ecco che diventa semplice comprendere come le attività cinematografiche siano al centro degli interessi statali e, dunque, oggetto di interventi di politica economica e fiscale<sup>135</sup>. E' bene sottolineare, però, che nell'arco di quasi un secolo, lo Stato ha modificato palesemente il tipo di intervento adottato e da mero contribuente diretto di questo settore è giunto a ricoprire un ruolo di stimolo di regolatore di interventi privati che spingono il cinema nel libero mercato degli investimenti.

Ma ricostruiamo velocemente quali sono stati i passaggi salienti di questo percorso.

L'attività contributiva da parte dello Stato comincia nel 1927, in modo organico e strutturato, prevalentemente lungo due direttrici: da un lato, si cerca di tutelare e favorire la produzione nazionale contro la concorrenza statunitense; dall'altro, si assiste ad una partecipazione diretta dello Stato alle attività cinematografiche attraverso la creazione di enti e società controllate; ciò soprattutto al fine del controllo politico dell'attività stessa, vigendo allora il regime fascista.

<sup>134</sup> Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), art. 24 (Disposizioni per lo sviluppo del settore dei beni e delle attività culturali). La normativa entrerà in vigore dal 1° gennaio del 2012 e al comma 1 fa riferimento, e modifica, alcune precedenti disposizioni in materia di *Tax credit* e *Tax shelter*.

<sup>135</sup> L. Favilli, "Lo Stato e il cinema", 1961.

Ma, i provvedimenti emanati negli anni a cavallo tra il '20 e il '30 causarono gravi difficoltà alle imprese cinematografiche, che per esigenze finanziarie troppo spesso facevano ricorso al credito bancario. Così, per permettere la ripresa del settore, lo Stato approvò la legge n. 1143 del 13 giugno 1935, con la quale istituì il finanziamento diretto dell'industria cinematografica attraverso l'istituzione del meccanismo delle anticipazioni sui costi di produzione preventivati<sup>136</sup>. Con la stessa legge veniva sancita<sup>137</sup> l'istituzione di una Sezione Autonoma per il Credito Cinematografico presso la Banca Nazionale del Lavoro (S.A.C.C. – B.N.L.) per la concessione diretta di mutui agevolati diretti alla produzione di film. Successivamente, ma sempre nello stesso anno, con il r.d.l.<sup>138</sup> n. 2504, fu istituita la Sezione Autonoma per il Credito Cinematografico<sup>139</sup> presso la B.N.L., che tra i suoi compiti principali annoverava quello di finanziare la produzione di film nazionali in misura non superiore al 60% del costo globale del film<sup>140</sup>.

Questo resterà lo stato dei fatti fino al '45. Subito dopo il fascismo, la situazione mutò completamente. L'assetto statale, culturale e giuridico-economico del Paese, nonché la politica del sostegno statale al cinema, subirono radicali cambiamenti. Si assistette al passaggio da un'economia decisa e gestita direttamente dal centro, in maniera autarchica, ad un'economia affidata a regole esterne, quelle del mercato libero. Per cui, non essendoci più finalità propagandistiche che giustificassero la perdita dei finanziamenti concessi, lo Stato, o più esattamente la S.A.C.C., per cautelarsi contro impossibili insolvenze dei produttori, assicurava finanziamenti solo fino al 60% del costo di produzioni riservandosi il privilegio su: a) gli incassi nazionali; b) i premi governativi; c) i ricavi esteri.

Passeranno vent'anni prima che venga emanata una nuova legge in grado di rimettere in moto la farraginoso macchina degli interventi statali all'industria cinematografica. Ed infatti, nel 1965 la legge n. 1213, intitolata "*Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia*"<sup>141</sup>, prevedeva una serie di interventi economici finanziari e parafinanziari, contributi in denaro ed agevolazioni tributarie vere e proprie, concessi in seguito alla

<sup>136</sup> M. V. Formuso, *Il sostegno alla produzione cinematografica: finanziamenti statali e risorse aggiuntive*, in *diritto.it*, 2005.

<sup>137</sup> Art. 9, Legge 13 giugno 1935 n. 1143

<sup>138</sup> Regio Decreto n. 2504 del 1935.

<sup>139</sup> Tale Sezione concedeva finanziamenti per il commercio di pellicole nazionali ed estere, l'esercizio di sale cinematografiche, anticipazioni su premi ed ogni altro diritto di spettanza del produttore.

<sup>140</sup> A norma dell'art. 3 del r.d.l. n. 2504, gli organi della Sezione stessa accertavano requisiti e limiti per la concessione del finanziamento.

<sup>141</sup> Art. 1, Legge n. 1213 del 1965 "*Lo Stato considera il cinema mezzo di espressione artistica, di formazione culturale, di comunicazione sociale e ne riconosce l'importanza economica ed industriale. Le attività di produzione, di distribuzione e di programmazione di film sono ritenute di rilevante interesse generale*".

presenza e verifica di alcuni elementi necessari, come la dichiarazione di nazionalità che attestasse la prevalenza del carattere italiano del prodotto cinematografico oggetto delle provvidenze<sup>142</sup>.

Inoltre, la legge n. 1213 si distingueva rispetto alle precedenti normative di settore per il fatto che non statuiva obblighi giuridici ma soltanto oneri, prevedendo determinate scelte ed attività per le imprese produttrici legate esclusivamente all'intento di conseguire gli effetti utili previsti. Le norme di incentivazione, dunque, erano rivolte soltanto a coloro che intendevano produrre film rientranti nello schema delineato dalla legge<sup>143</sup>. Tale normativa perse, però, ogni valenza incentivante col passare degli anni. Si mise in evidenza, semmai, un meccanismo viziato dalla distorsione della macchina corporativa che aveva appiattito imprenditorialità e creatività, perdendo spirito promozionale<sup>144</sup>.

Nel 1994 il Governo, con il Decreto legge n. 26, convertito nella legge 153 del 1994, diede luogo ad una serie di modifiche ed integrazioni della precedente legge "Corona" (n.1213/1965). In particolare, fu istituito il cd. Fondo di Garanzia<sup>145</sup>, con cui si garantivano gli investimenti operati nei diversi passaggi della filiera, dalla produzione fino alla esportazione delle pellicole nazionali di particolare livello culturale.

Dunque, la legge n. 1213 del '65 e la legge n. 153 del '94 insieme prevedevano e disciplinavano due forme fondamentali di produzione assistita: quella riferita ai film d'interesse culturale nazionale e quella che prendeva ad esame le opere prime e seconde.

Le modalità di finanziamento delle due categorie erano molto simili, con l'unica differenza della percentuale di *fondo perduto* che lo Stato era disposto ad erogare. Infatti, l'aiuto statale consisteva in un contratto di mutuo a tasso agevolato, che il produttore stipulava con la Banca Nazionale del Lavoro e che veniva restituito parzialmente. La percentuale di

<sup>142</sup> Provvedimento economico preso dallo Stato, o da un Ente locale, a favore di categorie di cittadini in condizioni di necessità.

<sup>143</sup> La S.A.C.C. con la legge n. 1213 vede potenziate le proprie capacità d'azione: abilitata a concedere finanziamenti a medio termine ad enti, società e privati che svolgano la loro attività nel settore della produzione, distribuzione e commercio di pellicole cinematografiche nazionali alimentati da un apposito fondo di dotazione; la sezione gestisce anche fondi a destinazione speciale. Il "fondo particolare" è disciplinato dal noto art. 28 ed è stato istituito per la concessione di finanziamenti a film ispirati a finalità artistiche e culturali e come fondamentale sostegno per gli autori italiani esordienti.

<sup>144</sup> Il dato da sottolineare è che il 24% di film finanziati con questo meccanismo non ha avuto uscita nelle sale; la disposizione creata per stimolare il debutto di giovani autori ha accentuato, invece, la tendenza del cinema italiano alla moltiplicazione di sigle produttive nate e morte intorno ad un film con una finalità più speculativa che imprenditoriale. Cfr. M. V. Formuso, *Il sostegno alla produzione cinematografica*, op.cit.

<sup>145</sup> A questi progetti la legge assegnava un mutuo a tasso agevolato assistito dal Fondo di Garanzia, in misura pari al 90% dell'importo massimo ammissibile. Il suddetto fondo, insieme all'istituzione dei premi alle sceneggiature meritevoli per originalità e ricerca creativa, faceva parte dell'art. 8 che sostituì il 28 della legge n. 1213/1965. Si veda B. Corsi, *Con qualche dollaro in meno. Storia economica del cinema italiano*, 2001.

finanziamento erogato doveva tenere presenti tre criteri: 1) l'attività dal punto di vista industriale svolta dall'impresa; 2) gli aspetti relativi all'occupazione; 3) gli elementi artistici e culturali del progetto.

In realtà, in questo modo veniva conferito un grosso potere agli autori cui era attribuita la paternità dell'intera opera cinematografica a scapito dei produttori. Costoro, al contrario, sostenevano che un buon progetto è sempre il risultato della dialettica creativa che si instaura tra sceneggiatore, regista e produttore; per cui, al legislatore si chiedeva di dare maggiori incentivi alla giovane imprenditoria cinematografica, tenendo presente il connubio tra impresa, cultura e autonomia del cinema. Ma, gli ostacoli incontrati dalla legge di riforma del cinema del 1994 furono progressivamente superati sia per via legislativa e regolamentare, sia rendendo più spedite le procedure amministrative con la fattiva collaborazione delle Commissioni consultive riformate. Già a partire dal 1997 i risultati di tali azioni iniziarono a dispiegare pienamente i loro effetti<sup>146</sup>.

Tanto per fare un esempio del volume economico di cui stiamo parlando, tra la fine e l'inizio del nuovo millennio, l'erogazione di risorse per i *film di autori affermati* e le *opere prime e seconde* si aggirava intorno ai 463,1 milioni di euro (399 mln per i *lungometraggi di interesse culturale* e 64 mln per le *opere prime e seconde*). Di tali cifre, i rientri allo Stato dei finanziamenti concessi erano pari a 90,4 milioni di euro (circa il 19,5% del totale), mentre restavano a carico dello Stato (per questi film e nello stesso periodo preso in considerazione) oltre 373 milioni. Dunque, si tratta quasi di un contributo a fondo perduto, non più sostenibile in questi termini dallo Stato<sup>147</sup>.

Fu così che nel 2004 si decise di dar luogo all'ennesima riforma, stavolta che contenesse però una disciplina organica delle attività cinematografiche e del loro sostegno statale. Fu emanato il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, il cd. Decreto Urbani.

Visto quasi come un *sequel* della precedente legge del '65, in realtà il d. lgs n. 28/2004 rinnovò ampiamente il quadro normativo precedente, introducendo anche ulteriori elementi per la concessione dei finanziamenti, come ad esempio il *referent system*.

Infatti, tralasciando tutte le problematiche che derivarono dal fatto di essere entrato in vigore in un periodo di grandi cambiamenti dal punto di vista della competenza legislativa

<sup>146</sup> Dal punto di vista *normativo*, le principali innovazioni approvate nel corso del 1997 hanno riguardato in particolare: a) il sostegno alla produzione, b) la "debuocratizzazione", c) la tutela del diritto d'autore.

<sup>147</sup> MiBAC, Direzione Generale per il Cinema, *Il sostegno statale alla produzione cinematografica (2005 – 2009)*, allegato la ricerca della DG Cinema sull'intervento dello Stato a favore del Cinema in Italia, [www.anica.it](http://www.anica.it)

concorrente<sup>148</sup>, il decreto Urbani attuava ciò che era contenuto nella legge delega, cioè il sostegno pubblico alla filiera cinematografica doveva seguire modalità tese a razionalizzare e semplificare le procedure. A tal fine si prevedeva, tra l'altro, l'istituzione di un'unica commissione di valutazione, e fu diminuita la discrezionalità nell'ammissione ai finanziamenti attraverso un sistema di *reference*, applicato sia ai produttori che al progetto filmico. Si volle legare il sistema di finanziamento a parametri oggettivi. In tal modo, la commissione vedeva di molto ristretta la propria discrezionalità e con ciò anche la vulnerabilità della stessa a pressioni esterne.

In realtà, il *reference system* non fu visto per nulla in modo positivo, poiché si tendeva a privilegiare le imprese già affermate. In concreto, parallelamente alla tradizionale lettura della sceneggiatura, ciascun progetto era valutato tenendo conto del curriculum del produttore e del cast. Per cui, anche se l'oggettività dei parametri poteva essere considerata una garanzia, si rischiava spesso di incappare in un'estrema e controproducente rigidità, che non giovava né ai film né al mercato, dato che vi sono aspetti del cinema che sfuggono a tale semplificazione<sup>149</sup>.

Sotto l'aspetto più propriamente finanziario, si legge in una nota del Ministero: "*Attualmente la percentuale di finanziamento sostenuta dal fondo di garanzia è troppo elevata configurando una tendenza alla deresponsabilizzazione del produttore. Esiste quindi la necessità di semplificare e razionalizzare il finanziamento e la garanzia dei film da parte dello Stato*". A tal proposito, la riforma propone la coincidenza tra finanziamento concesso e finanziamento garantito. La percentuale di finanziamento coperta da garanzia passa dall'80 al 50 per cento per i film di interesse culturale e nazionale; ciò per due esigenze: 1) garantire a ciascun film un'accettabile visibilità; 2) restituire alla figura del produttore, attraverso il 50% dei diritti da commercializzare, le sue peculiari capacità imprenditoriali e ideative. L'erogazione del finanziamento era subordinata all'effettivo reperimento, entro un anno dalla delibera di ammissione, delle risorse necessarie alla copertura del restante costo di produzione del film. L'impegno cui sono chiamati i produttori, di reperire sul mercato la quota restante di finanziamento, costituisce una misura da un lato considerata positivamente, come stimolo al rafforzamento dell'imprenditorialità

<sup>148</sup> Impugnato per contrasto con il riformato Titolo V della Costituzione, che affida alla potestà legislativa concorrente la promozione e organizzazione di attività culturali, il d.lg. 28/2004 è stato oggetto di una articolata pronuncia della Corte Costituzionale, di carattere additivo. Con [sentenza n. 285/2005](#) essa, infatti, sancisce che alcune funzioni statali riguardanti le attività cinematografiche previste dal d.lg. 28/2004 dovevano avvenire "*nel rispetto delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni*" e dunque attraverso i moduli della concertazione. La riforma fu resa, poi, operativa grazie all'emanazione di una serie di decreti attuativi, alcuni dei quali modificati alla luce della sentenza della Corte.

<sup>149</sup> Cfr. B. Corsi, *Con qualche dollaro in meno. Storia economica del cinema italiano*, op. cit.

degli operatori, dall'altro da più parti criticata perché tenderebbe nei fatti a favorire le imprese in grado di coprire i costi vendendo alla grande distribuzione i diritti TV<sup>150</sup>.

A queste percentuali facevano eccezione i cortometraggi di interesse culturale. Infatti, per questa categoria di opere era prevista l'erogazione di un mutuo fino al 100% del costo del film. Tali mutui erano assistiti da particolari garanzie, cosa che invece non avveniva per i lungometraggi. Per i film riconosciuti di interesse culturale la mancata restituzione del finanziamento, dopo 3 anni, comportava l'acquisizione, da parte dello Stato, dei diritti di utilizzazione e sfruttamento del film, per la parte del finanziamento non ammortizzata.

### 3. CONCETTO DI *CULTURA* QUALE DEROGA AL DIVIETO DI AIUTI DI STATO.

Se, da un lato, nel campo della strumentazione tecnologica le tecniche di realizzazione cinematografica sono state caratterizzate da una evoluzione veloce ed accelerata soprattutto negli ultimi anni, altrettanto non possiamo dire dell'evoluzione legislativa che disciplina tale materia. Infatti, dagli anni '20 ad oggi le riforme sono state lente e con una cadenza di quasi un ventennio ogni volta. Naturalmente, le trasformazioni e gli adeguamenti che hanno riguardato l'assetto giuridico generale, sia interno sia comunitario (si pensi all'entrata in vigore della Costituzione e alla riforma del suo Titolo V, all'istituzione della Comunità europea, ai principi contenuti nel Trattato Istitutivo e alle varie riforme intervenute fino ad oggi, ecc.), hanno comportato un necessario adeguamento anche delle normative dettate in materia di attività cinematografica.

Allargando il nostro campo legislativo di riferimento, a questo punto sembra necessario fare riferimento anche alle istituzioni comunitarie, affinché anche per il lettore non esperto della materia giuridico-finanziaria sia di non difficile comprensione il meccanismo delle agevolazioni fiscali introdotte nel nostro ordinamento con la Finanziaria 2008.

Gli organi comunitari hanno da subito mostrato interesse per il settore cinematografico, e ciò si evince da due azioni in particolare: da un lato attraverso la fissazione dei criteri di ammissibilità degli aiuti statali; dall'altro, con il sostegno diretto alla cinematografia europea. L'obiettivo dell'Unione è stato certamente quello di contrastare la forte posizione concorrente della cinematografia americana, sottolineando anche la valenza culturale di

<sup>150</sup> G. Endrici, *Il sostegno pubblico all'attività cinematografica*, in *Rivista di Arti e Diritto* on line, num. 1, 2006, Aedon, Il Mulino

quella europea, considerata importante veicolo di costruzione e rafforzamento dell'identità europea<sup>151</sup>.

Il concetto di *cultura* formatosi in seno agli studi antropologici e poi in quelli interdisciplinari è penetrato anche nelle normative dell'Unione Europea, dove tale espressione sembra assumere un significato ampio e globale, non limitato a determinate manifestazioni esclusivamente artistiche o scientifiche. Precisamente, è l'art. 151 del Trattato di Amsterdam ad introdurre nelle politiche comunitarie tale concetto. Ora, limitando il discorso a ciò che a noi qui interessa, e cioè le politiche fiscali indirizzate all'industria cinematografica, è d'obbligo fare riferimento alla deroga al divieto di aiuti di Stato<sup>152</sup>, sancita dal comma 3, lettera d) dell'art. 107 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), la quale prevede la compatibilità con il Trattato *“degli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune”*. Dunque, se volessimo porre in modo più semplice il precetto contenuto nella norma, potremmo dire che quando esistono alcuni requisiti, ad esempio culturale, è possibile che l'Unione europea autorizzi gli Stati membri a concedere aiuti di Stato alle imprese, senza che ciò comporti una lesione o alterazione della libera concorrenza nel mercato comune.

L'interessamento delle istituzioni comunitarie al settore cinematografico porta poi all'adozione di una risoluzione del Consiglio (12 febbraio 2001) sugli aiuti nazionali ai settori del cinema e degli audiovisivi, nella quale si sottolinea come detti aiuti costituiscano uno dei mezzi principali per garantire la diversità culturale, e come tale obiettivo giustifichi la natura specifica dei medesimi. Successivamente, la comunicazione della Commissione del 26 settembre 2001<sup>153</sup> stabilì una serie di criteri<sup>154</sup> che avrebbero dovuto consentire di

<sup>151</sup> G. Endrici, *Il sostegno pubblico all'attività cinematografica*, op. cit.

<sup>152</sup> Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Trattato FUE) prevede che l'azione dell'Unione Europea comporti, tra l'altro, la *“definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno”* (articolo 3, lettera b). Tra le regole di concorrenza vi sono quelle applicabili alle imprese - relative alle intese, all'abuso di posizione dominante ed alle concentrazioni - e quelle relative agli aiuti concessi dagli Stati.

**Gli aiuti di Stato** possono determinare distorsioni della concorrenza, favorendo determinate imprese o produzioni. Ciò non toglie che possano essere compatibili con il Trattato, se realizzano obiettivi di comune interesse chiaramente definiti e se non falsano la concorrenza in misura contraria al comune interesse. Essi infatti possono consentire la realizzazione di obiettivi comuni (servizi di interesse economico generale, coesione sociale e regionale, occupazione, ricerca e sviluppo, sviluppo sostenibile, promozione della diversità culturale, ecc.) oppure rappresentare il giusto strumento per correggere taluni "fallimenti del mercato".

<sup>153</sup> N. 534, pubbl. in *Guce* 43 del 16 febbraio 2002.

<sup>154</sup> Tali criteri furono tre: 1) gli aiuti riguardano un *prodotto culturale*, e spetta agli Stati garantire che il contenuto della produzione sovvenzionata sia tale; 2) si ammette la *territorializzazione* in termini di spesa sino ad un massimo dell'80 % dei costi di produzione, così da lasciare il produttore libero di spendere

raggiungere un equilibrio tra gli obiettivi di creazione culturale, lo sviluppo della produzione audiovisiva comunitaria e il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato.

Alla comunicazione del 2001 ne seguì un'altra, stavolta presentata dalla stessa al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, in data 16 marzo 2004<sup>155</sup> con cui intendeva garantire certezza giuridica al settore, stabilendo le norme da applicare nei termini stabiliti.

Inoltre, a livello comunitario sono previsti programmi destinati a sostenere il cinema europeo, nel quadro della più ampia politica audiovisiva. Si pensi al programma *Media*, il cui obiettivo è fornire un sostegno finanziario per aumentare la produzione europea di film e programmi televisivi di qualità, nonché per rendere più competitiva internazionalmente l'industria europea<sup>156</sup>.

Sul piano del confronto internazionale, è utile ricordare come il meccanismo dell'agevolazione fiscale a favore del cinema sia già stato introdotto ed utilizzato in vari altri Paesi<sup>157</sup> europei (Francia, Regno Unito, Irlanda, Germania, Belgio, Olanda), ed anche in vari importanti Paesi extra-Ue, tra cui Canada, Australia e Sudafrica (Davies e Wistreich 2007). Tale meccanismo ha prodotto in queste nazioni, oltre che interessanti benefici economici in termini di aumento dei volumi produttivi, anche un valore aggiunto per la tutela e la valorizzazione dell'identità culturale nazionale.

Tra i Paesi dell'Unione, la Francia è sicuramente quello che destina il volume di risorse finanziarie a favore del cinema, dell'audiovisivo e del multimediale più elevato in Europa<sup>158</sup>. Il bilancio 2008 del Cnc<sup>159</sup> ammonta complessivamente a 528,5 milioni di euro (una cifra più elevata dell'intero Fondo Unico per lo Spettacolo), di cui 266,7 milioni a sostegno delle sole

---

almeno il 20 % del bilancio del film in altri Stati membri; 3) in linea di massima l'intensità degli aiuti deve essere limitata al **50 % del bilancio di produzione**, onde stimolare le normali iniziative commerciali proprie di un'economia di mercato. Le eccezioni sono generalmente riconducibili alla categoria dei "film difficili e con risorse finanziarie modeste".

<sup>155</sup> Come proposta di raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al patrimonio cinematografico e alla competitività delle attività industriali correlate.

<sup>156</sup> I precedenti programmi *Media* hanno riguardato i periodi 1990-1995 e 1996-2000. La generazione attuale va dal 2001 al 2006 ed è suddivisa in due sottoprogrammi *Media plus* e *Media formazione*. La commissione ha proposto di continuare i due sottoprogrammi, con il nome di *media 2007*, per il periodo 2007-2013. V. [www.europa.eu.int/pol/av](http://www.europa.eu.int/pol/av).

<sup>157</sup> Due recenti analisi condotte nel Regno Unito (Uk Film Council, 2005) e in California (California Film Commission and the Los Angeles Economic Development Corporation, 2005) hanno dimostrato i vantaggi economici ed occupazionali derivanti dalla presenza di film a budget elevato sul proprio territorio. Il primo studio, scaricabile dal sito del Film Council, ha dimostrato che l'industria cinematografica britannica nel 2004 ha contribuito per 3,1 miliardi di sterline (4,5 miliardi di euro) al Pil complessivo.

<sup>158</sup> Si veda B. Zambardino, *L'evoluzione del sostegno pubblico alle imprese cinematografiche. Il modello francese diventa realtà?*, TAFTERJOURNAL N. 4 - MAGGIO 2008, [www.tafterjournal.it](http://www.tafterjournal.it)

<sup>159</sup> Autorità pubblica competente in materia, omologa della nostra Direzione Generale del Cinema del Mibac.

attività cinematografiche. Per fornire un dato di raffronto immediato rispetto all'Italia, si consideri che nel nostro Paese gli stanziamenti a valore sui capitoli di spesa del Fondo Unico dello Spettacolo sono stati nel 2006 pari a poco meno di 78 milioni di euro, ovvero meno del 30 % delle risorse francesi. Tale differente peso dei finanziamenti diretti trova un riscontro anche nei principali indicatori del mercato cinematografico ovvero incassi lordi in sala, numero di sale e biglietti staccati. Il merito di questi risultati va attribuito alla capacità, da parte dei francesi, di aver sperimentato forme di sostegno al cinema complementari rispetto a quelle elargite dal Cnc e che si traducono in due strumenti di intervento introdotti nel 2004<sup>160</sup>: il Tax Credit ed il Tax Shelter.

Un siffatto sistema di benefici fiscali a favore del cinema è stato introdotto nel nostro ordinamento soltanto recentemente, con la legge n.244 del 2007 (Finanziaria 2008). Soggette ad approvazione della Commissione UE in quanto aiuti di Stato, tali misure prevedono agevolazioni che riguardano il credito d'imposta (Tax credit) alla produzione, alla distribuzione, all'esercizio delle sale cinematografiche e alle industrie tecniche, e la detassazione degli utili (Tax shelter) per le imprese cinematografiche (di produzione e distribuzione) e per le imprese non cinematografiche.

#### 4. LE AGEVOLAZIONI FISCALI ATTUALMENTE IN VIGORE PER IL SETTORE CINEMATOGRAFICO: CREDITI D'IMPOSTA (TAX CREDIT) E DETASSAZIONE DEGLI UTILI (TAX SHELTER).

Dalla panoramica generale affrontata nelle pagine precedenti si può giungere ad una conclusione: che i fondi statali destinati allo spettacolo non riescono a soddisfare completamente il fabbisogno del settore. Nel provvedimento Urbani del 2004 non si prevedono meccanismi di incentivazione al finanziamento privato. Per questo motivo, ci sembra condivisibile la scelta del legislatore italiano di seguire gli esempi di altri ordinamenti europei ed esteri, cioè rivolgersi ad investitori privati per migliorare il mercato culturale cinematografico.

<sup>160</sup> Il dispositivo frutto di una stretta collaborazione tra i rappresentanti dei produttori, il Centro Nazionale di Cinematografia (Cnc) ed il governo, in particolare i servizi del Ministero delle Finanze è stato inserito (altra analogia con l'Italia) all'interno della legge finanziaria francese per il 2004<sup>8</sup> sancendo per la prima volta l'introduzione di un credito d'imposta specifico a favore dei produttori di cinema. Il suo ammontare è proporzionale alle spese tecniche per il film, a condizione che queste vengano effettuate in Francia, cioè utilizzando industrie francesi e personale residente nel paese, in modo tale da trattenere le riprese in Francia e contribuire allo sviluppo della creazione cinematografica e audiovisiva.

La legge Finanziaria per il 2008<sup>161</sup> ha introdotto in Italia due importanti normative fiscali a sostegno dell'industria cinematografica: il *Tax credit* e il *Tax shelter*, disciplinate dai D.M. 7 maggio 2009 e 21 gennaio 2010. Queste misure fiscali si distinguono per essere tra le più innovative approvate in Italia negli ultimi anni e offrono nuove opportunità per le aziende private che intendono utilizzare il cinema come mezzo di sviluppo e promozione per le loro attività.

Nello specifico, il contenuto nella legge Finanziaria del 2008, in parte<sup>162</sup> prorogato fino al 31 dicembre 2013<sup>163</sup>, assegna benefici fiscali sottoforma di credito d'imposta agli investitori esterni<sup>164</sup> ed interni all'industria cinematografica che decidono di investire nella produzione cinematografica.

L'applicazione, in Italia, di una politica fiscale di vantaggio anche ad imprese non appartenenti al settore dello spettacolo può significare l'ingresso di grandi imprese nella cinematografia e, dunque, di ingenti capitali, ricorrendo in minore misura all'intermediazione pubblica ed aumentando la competitività nei mercati internazionali<sup>165</sup>.

Il pacchetto di disposizioni normative in materia di agevolazioni fiscali contenuto nell'art. 1 della già citata legge del 24 dicembre 2007, n. 244 prevede due tipologie di misure: il credito di imposta (d'ora in poi anche *tax credit*) e la detassazione degli utili (d'ora in poi anche *tax shelter*).

Il corpo centrale della norma è dedicato al credito d'imposta, la cui disciplina si articola nei commi dal 325 al 337. Sono previste misure rivolte alla produzione e misure specifiche per la distribuzione nonché per l'esercizio. Il *tax shelter* è normato nei commi 338-341<sup>166</sup>.

<sup>161</sup> Legge 24 dicembre 2007, n.24, Commi 325-343, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2007.

<sup>162</sup> La Legge di Stabilità 2012 ha abrogato dal 1 gennaio 2012 il *Tax shelter* e per il *Tax credit*, invece, ha stabilito che le somme stanziate e non utilizzate per questa agevolazione vengono riassegnate al finanziamento del Fondo per le attività cinematografiche (ex art. 12 decreto Urbani), alimentato in via ordinaria dal Fondo unico dello spettacolo (FUS).

<sup>163</sup> Il DL n. 225/2010, convertito con Legge n. 10/2011, ha previsto la proroga al 31 dicembre 2013 degli incentivi fiscali per il settore cinematografico. Le modalità e le procedure di concessione ed erogazione di tutte le agevolazioni fiscali sono ugualmente rimaste regolate dai Decreti di attuazione a suo tempo emanati, integrati dalle indicazioni interpretative fornite dal MiBAC e tenute presenti le vigenti disposizioni in vigore dal 2012 con la Legge di stabilità.

<sup>164</sup> Il *Tax Credit Esterno* offre la possibilità di compensare debiti fiscali (IRES, IRPEF, IRAP, IVA, contributi previdenziali e assicurativi) direttamente all'interno del modello F24, grazie ad una serie di codici tributo assegnati dall'Agenzia delle Entrate e non è soggetto a scadenza. Questo beneficio fiscale è fruibile dalle opere filmiche di nazionalità italiana che abbiano superato il test di eleggibilità culturale espresso nel d.m. 7 maggio 2009.

<sup>165</sup> A.M. Bagnasco, "Analisi economica della nuova legge sul cinema", 2004

<sup>166</sup> Agevolazione fiscale sperimentale abrogata dalla Legge di stabilità 2012 (L. n. 183 del 2011).

Ma prima di passare all'esame degli aspetti più tecnici della disciplina, in questa sede sembra opportuno, per chi si avvicina per la prima volta a tali argomenti, anche definire in via generale il campo d'azione in cui ci stiamo muovendo. Abbiamo detto che le misure in oggetto rientrano nel settore delle agevolazioni fiscali. Ebbene, si tratta, più semplicemente, di benefici di natura tributaria che si realizzano attraverso trattamenti di favore, o meglio preferenziali, accordati in determinati casi e che si concretizzano, generalmente, nell'applicazione di un'aliquota ridotta oppure nella concessione di crediti d'imposta, deduzioni dall'imponibile, detrazioni d'imposta o esenzioni. Più semplicemente si tratta di una sorta di "sconto" sulle imposte da pagare.

Nello specifico, i benefici fiscali per il cinema, oggetto di questo studio, consistono o in un credito d'imposta che il contribuente può far valere in sede di regolazione, periodica, dei propri rapporti tributari (che sono tipicamente a debito e, quindi, in grado di compensare il credito d'imposta concesso) ovvero mediante una deduzione "amplificata" di particolari tipologie di spese, come ad esempio gli investimenti. In quest'ultimo caso il contribuente è autorizzato a ridurre il proprio reddito imponibile di un importo correlato alla spesa che il fisco intende incoraggiare (riduzione delle imposte sul reddito prodotto)<sup>167</sup>. L'oggetto del beneficio sono prodotti cinematografici di nazionalità italiana (anche se realizzati in regime di co-produzione estera).

Nella categoria dei beneficiari, oltre ai produttori del settore, rientrano anche investitori esterni: persone giuridiche soggette a IRES o persone fisiche titolari di reddito d'impresa, così come previsto all'art. 73 del T.U.I.R. del 22/12/1986 n. 917, e successive modifiche. Il credito d'imposta "esterno" è riconosciuto dunque ai soggetti estranei alla "filiera", che possono essere incentivati ad investire nel cinema contribuendo all'aumento dei volumi produttivi ed al rafforzamento del sistema industriale cinematografico.

Di seguito vengono analizzate le singole forme di beneficio fiscale, ma è necessaria una importante precisazione dovuta all'entrata in vigore della Legge n. 183/2011 (Legge di stabilità 2012), con particolare riferimento all'art.24, comma 1.

Una soltanto delle due forme di agevolazione di cui si è parlato fin ora (*Tax credit*) è stata prorogata fino al 31 dicembre 2013, ma a condizione che le somme stanziare e non utilizzate per essa vengano riassegnate al finanziamento del Fondo per le attività cinematografiche (ex art. 12 decreto Urbani), alimentato in via ordinaria dal Fondo unico dello spettacolo (FUS).

Con riferimento, invece, al *Tax shelter*, il legislatore ha deciso di abrogare tale tipo di beneficio a causa del suo scarso utilizzo da parte delle imprese interessate.

<sup>167</sup> G. M. Committeri – M. La Torre, *Agevolazioni fiscali per il Cinema. Studio in materia di credito d'imposta per l'industria cinematografica italiana*, in I Quaderni dell'ANICA, n. 2, [www.anica.it](http://www.anica.it)

- [Tax credit interno](#)

Il credito di imposta riferito ai produttori può essere chiesto dalle imprese di produzione cinematografica ed è pari al 15% del costo complessivo di produzione, fino all'ammontare massimo di 3.500.000 di euro per periodo d'imposta. In caso di produzioni associate, il credito di imposta spetta a ciascun produttore associato, in relazione alle spese di produzione direttamente sostenute e in proporzione alla quota di effettiva partecipazione; nel caso di produzioni con contratti di appalto, il credito di imposta spetta sia al produttore esecutivo, che al produttore appaltante, in relazione alle spese di produzione da ciascuno sostenute.

I sono beneficiari del credito d'imposta:

- Film di nazionalità italiana (art.5 decreto legislativo n. 28 del 2004 e decreto 7.5.2009 "tax credit produttori");
- Film riconosciuti di interesse culturale dalla Commissione per la cinematografia (art. 7 decreto Urbani e decreto 7.5.2009). Nell'ambito di questi ultimi, la Commissione per la cinematografia può attribuire l'ulteriore qualifica di "film difficile", ai fini di un maggior livello della soglia di aiuti pubblici e quindi anche dell'entità del beneficio fiscale.

Per accedere alle agevolazioni fiscali, le imprese di produzione inviano istanza alla Direzione Generale per il Cinema per il riconoscimento dell'eleggibilità culturale dei film prodotti. I film in oggetto sono sottoposti a un test di eleggibilità che ne assicura la matrice culturale italiana o europea (Tabella A del Decreto 7 maggio 2009). Viene effettuata una specifica istruttoria tecnica, ricorrendo se necessario al parere della Commissione per la cinematografia. Il film ottiene automaticamente l'eleggibilità culturale se, trascorso un mese dalla domanda, non interviene un provvedimento di diniego da parte dell'ente.

Per evitare il riconoscimento dell'aiuto a soggetti diversi da quelli che il Legislatore ha ritenuto di dover sostenere, sono state previste una serie di cause che portano alla revoca del contributo:

- ✓ mancato riconoscimento in via definitiva del requisito della nazionalità;
- ✓ subentro di altra impresa di produzione;
- ✓ violazione del vincolo di territorializzazione<sup>168</sup>.

<sup>168</sup> Il vincolo di territorializzazione in Italia (art.2, comma 7, del decreto "tax credit produttori") prevede che debba essere obbligatoriamente speso sul territorio nazionale un importo pari ad almeno l'80% dell'entità del beneficio fiscale.

- [Tax credit produzione esecutiva film stranieri](#)

Questo credito di imposta è riconosciuto nel caso di realizzazione sul territorio italiano di film o parti di film «stranieri», ovvero non riconosciuti di nazionalità italiana, su commissione di produzioni estere, con valorizzazione del territorio stesso ed evitando ambientazioni artificiali. In questo caso possono beneficiare del credito di imposta le imprese di produzione esecutiva e le industrie tecniche quando:

- è pari al 25% del costo di produzione della singola opera;
- è riconosciuto per le spese di produzione, effettuate sul territorio italiano, che non eccedano il 60% del budget complessivo;
- al massimo può essere, per ciascun film, pari a 5 milioni di euro;
- non è cumulabile con il credito di imposta «produzione film nazionali».

Anche per tali film è previsto il test di eleggibilità per appurare la matrice culturale italiana o europea (Tabella C del Decreto 7 maggio 2009). Per accedere a questa agevolazione fiscale, i soggetti interessati devono inviare o consegnare la richiesta alla Direzione Generale per il Cinema, compilando l'apposita modulistica reperibile sul sito del Ministero per i beni e le attività culturali<sup>169</sup>.

- [Tax shelter - Detassazione degli utili](#)

L'istituto del *tax shelter* permette la detassazione degli utili di impresa con la possibilità di beneficiare di uno scudo fiscale per la parte di utili investiti nella produzione e nella distribuzione cinematografica. Di tale agevolazione, non cumulabile con il *tax credit* in riferimento alla medesima opera filmica, possono beneficiare le imprese di produzione cinematografica (Decreto 7 maggio 2009 *tax shelter* produttori) soltanto fino al 31 dicembre 2011. Ciò in seguito al fatto che soltanto poche imprese hanno utilizzato il *tax shelter* dal momento in cui l'agevolazione sperimentale è stata istituita fino all'emanazione della legge n. 183 del 2011<sup>170</sup> (Legge di stabilità 2012), che ha dettato importanti modifiche alla normativa

<sup>169</sup> Come chiarito con la Nota n. 4.298 dell'11 marzo 2011 del Ministero per i beni e le attività Culturali ai fini delle disposizioni in materia di *tax credit*, il calcolo dell'«intensità di aiuto» nel caso di coproduzioni deve essere riferito esclusivamente alla quota del coproduttore nazionale.

<sup>170</sup> Legge 12 novembre 2011, n. 183 (**Legge di stabilità 2012**, ex legge finanziaria) approvata in via definitiva dal Parlamento il 12 novembre 2011 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale 14 novembre 2011, n.

in tema di politica fiscale e attività cinematografica. Infatti, come si legge nell'ultima parte dell'art. 24, comma 1: "...All'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, i commi da 338 a 343 sono abrogati?". Ciò significa che dall'entrata in vigore della legge, cioè dal 1° gennaio 2012, i commi della precedente Legge Finanziaria che aveva introdotto e disciplinavano il beneficio fiscale non avranno più validità. Ma vediamo ugualmente cosa prevedeva la normativa ora abrogata.

Il beneficio era richiesto nella dichiarazione dei redditi relativa all'esercizio cui si riferivano gli utili accantonati e spettava a condizione che il nulla osta di proiezione in pubblico (cosiddetto *visto censura*) del film oggetto dell'istanza di *tax shelter*, fosse stato richiesto entro 18 mesi dalla data di approvazione del bilancio cui si riferivano gli utili investiti.

Per accedere alle agevolazioni fiscali i soggetti interessati dovevano inviare o consegnare la richiesta alla Direzione Generale per il Cinema, compilando l'apposita modulistica reperibile sul sito del Ministero per i beni e le attività culturali.

- [Tax credit digitale](#)

Gli esercenti di sale cinematografiche possono beneficiare di un credito d'imposta pari al 30% delle spese complessivamente sostenute per:

- acquisto di apparecchi di proiezione e riproduzione digitale;
- acquisto di impianti e apparecchi per la ricezione del segnale;
- formazione del personale;
- ristrutturazione e conformazione delle cabine di proiezione e degli impianti.

---

265, in vigore dal 1° gennaio 2012. Nello specifico si veda: Art. 24 - Disposizioni per lo sviluppo del settore dei beni e delle attività culturali:

comma 1 - *Le somme corrispondenti all'eventuale minor utilizzo degli stanziamenti previsti dall'articolo 1, commi da 325 a 337, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, così come rifinanziati dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, per la copertura degli oneri relativi alla proroga delle agevolazioni fiscali per le attività cinematografiche di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244, individuate con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e del Ministro dell'economia e delle finanze, sono annualmente riassegnate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali, per essere destinate al rifinanziamento del Fondo di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, e successive modificazioni. Il riparto di dette risorse tra le finalità di cui al citato decreto legislativo n. 28 del 2004 e' disposto con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. All'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, i commi da 338 a 343 sono abrogati.*

(...)

Alla luce della proroga, con riguardo alle richieste effettuate a partire dal 1° gennaio 2011, il beneficio è concedibile purché l'esercente si impegni con apposita dichiarazione a garantire il termine dei lavori di digitalizzazione entro il 31 dicembre 2011 (Nota 11 marzo 2011 del Ministero per i beni e le attività culturali, che rettifica la Nota del 19 gennaio 2011).

Come specificato dalla Nota 11 marzo 2011, su questa agevolazione, la Commissione europea ha «sospeso» a suo tempo, la procedura di autorizzazione, cosicché il Ministero ha potuto adottare il DM 21 gennaio 2010 soltanto nella soglia *de minimis* di aiuti, sotto la quale non vi è necessità di autorizzazione comunitaria. Per chiarezza, il Ministero ha voluto specificare che per le richieste di beneficio effettuate a partire dal 1° gennaio 2011, tale soglia è pari a 200.000 euro, non agendo più quella di 500.000 euro, valevole unicamente per le richieste effettuate entro il 31 dicembre 2010 (Nota n. 1114 del 19 gennaio 2011).

Per beneficiare di questa agevolazione, si doveva effettuare specifica richiesta alla Direzione Generale per il Cinema allegando la documentazione relativa alle spese per la digitalizzazione. Così, effettuata l'istruttoria tecnica da parte dell'ufficio competente, la Direzione Generale adottava il provvedimento di riconoscimento dell'agevolazione.

## 5. CONCLUSIONI

Alla fine di questo studio sulla fiscalità e il cinema, sono opportune alcune riflessioni riguardo gli aspetti macroeconomici delle agevolazioni introdotte (in via temporanea) nel nostro ordinamento. Ma prima bisogna ricordare alcuni passaggi che hanno caratterizzato il nostro discorso.

Fin quasi dagli albori il cinema è stato considerato dal legislatore non soltanto un patrimonio culturale, espressione della nostra civiltà, ma soprattutto come industria cinematografica e, quindi, strumento di propaganda prima, elemento di un mercato economico poi. In entrambi i casi, il legislatore italiano ha cercato di disciplinare una materia ibrida e mutevole con il passare del tempo, ma soprattutto finanziarla creando fondi *ad hoc* e strumenti economici di supporto diretto alle sue attività. Purtroppo, tali politiche economiche non si dimostrarono particolarmente vantaggiose né per lo Stato che le aveva messe in pratica né per il cinema, forse anche per la particolarità del settore in esame, poco incline ad essere soggetto a regole rigide o scientifiche.

Per questo motivo, aprire le porte di questo mercato ad investitori esterni (quindi imprenditori diversi, che non avessero legami con la filiera cinematografica) è stata certamente una scelta adeguata, soprattutto perché non si è fatto altro che seguire esempi molto positivi già esistenti in Europa e oltre oceano. Dunque, tenuto conto anche dei criteri

imposti dall'Unione europea in relazione agli aiuti di Stato, il legislatore ha introdotto queste forme di agevolazioni fiscali dedicate specificamente al cinema, inteso come prodotto di interesse culturale.

Ma, ed ecco la riflessione che bisogna fare, tali strumenti di politica fiscale sono rispondenti anche ad esigenze e regole macroeconomiche? Cioè, al legislatore corre l'obbligo di progettare opportunamente uno schema di aiuti contestualizzato rispetto al settore che è chiamato a beneficiarne e che riesca, da un lato, a realizzare la praticabilità della misura, dall'altro che non abbia un impatto negativo sull'erario dello Stato a seguito del mancato gettito fiscale che ne deriva.

Sembra fondamentale, dunque, l'equilibrio dei conti pubblici con la necessità di raggiungere una soglia minima di beneficio in grado di impattare significativamente sul settore. C'è bisogno che le agevolazioni introdotte non generino pratiche distorsive tra gli operatori e che non producano *condotte lesive della concorrenza* né facilitino il determinarsi o il consolidarsi di posizioni dominanti, in ambito nazionale così come in ambito europeo.

La risposta a queste domande è presto data. Il rispetto di un *principio di sostenibilità erariale* del beneficio concesso è alla base della effettiva praticabilità della disposizione. Nello specifico, la *ratio* dell'eccezione culturale diviene scarsamente rilevante: l'impegno dello Stato a favore di un riequilibrio tra ciò che un cittadino mette a disposizione con i propri adempimenti fiscali e ciò di cui ritorna in possesso attraverso la fruizione di eventi e prodotti culturali si scontra con il principio della copertura della manovra. In altri termini, l'eccezione culturale, pur giustificando lo spirito dell'agevolazione, non ne assicura la praticabilità contabile. Il mancato gettito derivante dai benefici fiscali concessi deve trovare specifica copertura nel bilancio dello Stato. Tale copertura deve rispettare il principio di cassa, non potendo, dunque, tenersi in considerazione gli effetti positivi che potrebbero derivare da un aumento più che proporzionale delle entrate fiscali generate dagli effetti indotti e indiretti dei benefici stessi.

Nel cinema tale aspetto assume un notevole rilievo; più volte, infatti, è stato dimostrato, anche per l'Italia, che un aumento delle produzioni cinematografiche genera un moltiplicatore di reddito che oscilla in una forchetta compresa in un valore tra 3 e 4. Ciò significa che per ogni euro speso per la produzione di un film viene generato un reddito indotto di 3 o 4 euro: la moltiplicazione del reddito, dunque, porterebbe maggiori entrate fiscali sufficienti a più che compensare il mancato gettito derivante dai benefici introdotti per stimolare la produzione iniziale.

## BIBLIOGRAFIA

- Baechelin, *Il cinema come industria*, Feltrinelli Editore, 1958
- Bagnasco, *Analisi economica della nuova legge sul cinema*, 2004
- Caves, *L'industria della creatività*, ETAS, 2001
- Celata, Caruso, *Cinema: industria e marketing*, Guerini e Associati, 2003
- Committeri, La Torre, *Agevolazioni fiscali per il Cinema. Studio in materia di credito d'imposta per l'industria cinematografica italiana*, in I Quaderni dell'ANICA, n. 2, [www.anica.it](http://www.anica.it)
- Corsi, *Con qualche dollaro in meno. Storia economica del cinema italiano*, 2001
- Endrici, *Il sostegno pubblico all'attività cinematografica*, in Rivista di Arti e Diritto on line, Aedon, Il Mulino, num. 1, 2006
- Favilli, *Lo Stato e il cinema*, 1961
- [Foà, Santagata, \*Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate\*](#), in *Aedon* 2/2004
- Formuso, *Il sostegno alla produzione cinematografica: finanziamenti statali e risorse aggiuntive*, in [diritto.it](http://diritto.it), 2005
- Fragola, *La legislazione italiana sulla cinematografia*, 1982.
- MiBAC, Direzione Generale per il Cinema, *Il sostegno statale alla produzione cinematografica(2005 – 2009), allegato la ricerca della DG Cinema sull'intervento dello Stato a favore del Cinema in Italia*, [www.anica.it](http://www.anica.it)
- Ottavi, *Il finanziamento della produzione cinematografica*, Corsi Editore, 1959
- Pedde, *Coproduzioni europee: funzionano così*, in Rivista del cinematografo e delle comunicazioni sociali, febbraio 1994.
- Perretti, Negro, *Economia del cinema*, Etas Libri 2003

- Profita, “Risorse per il cinema”, GULLIVER, febbraio 2003
- Salvemini, *Il cinema impresa possibile. La sfida del cambiamento per il cinema italiano*, EGEA
- Zambardino, *L'evoluzione del sostegno pubblico alle imprese cinematografiche. Il modello francese diventa realtà?*, TAFTERJOURNAL n. 4, maggio 2008, [www.tafterjournal.it](http://www.tafterjournal.it)