

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1659

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice NEGRI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GIUGNO 2007

Incentivi fiscali per la promozione delle attività di produzione,
coproduzione e distribuzione di opere cinematografiche sul
territorio italiano

ONOREVOLI SENATORI. - L'Italia è destinata ad uscire dalla grande competizione globale che caratterizza il mercato delle produzioni cinematografiche di grande e medio livello, per le ragioni che si elencano qui di seguito.

Anzitutto, la competizione tra singoli *studios* (nella quale Cinecittà ha riportato notevoli successi negli ultimi dieci anni) si è progressivamente e inesorabilmente trasformata in competizione tra Stati (sistemi-Paese).

Canada, Regno Unito, Nuova Zelanda, Australia, Lussemburgo, Irlanda e Isola di Man hanno aperto la strada alla formula degli incentivi per attrarre le produzioni americane e internazionali in genere (in sintesi, intendiamo per «incentivo» ogni formula - predisposta e gestita dalle amministrazioni pubbliche, statali o territoriali - capace di «restituire» al produttore una quota parte di quanto lui spende per la produzione del film sul territorio prescelto).

Altri Paesi europei si sono aggiunti alla lista di chi assicura tali incentivi, in particolare Ungheria, Spagna e Germania negli ultimi tempi.

Per frenare la fuoriuscita dei progetti nordamericani verso l'estero, negli ultimi anni ben 41 Stati della Confederazione hanno introdotto «incentivi» per assicurarsi tali produzioni cinematografiche che - anche a causa del dollaro debole - sono quindi meno interessate ad espatriare.

Gli incentivi - offerti da Stati o regioni - sono ormai diventati l'arma competitiva principale con la quale si tenta di attrarre quanti più progetti possibile nel proprio territorio. Tali incentivi, nella maggioranza dei casi, oscillano tra il 10 per cento e il 25 per cento di quanto viene speso nel territorio.

È evidente la stimolazione che questo meccanismo produce sul territorio in termini

di crescita del sistema produttivo «specifico» (professionalità utilizzate, maestranze, studi produttivi, eccetera), ma anche in termini di benefici economici indotti in senso lato sull'intera economia (alloggi, viaggi, ristoranti, eccetera).

Laddove poi, come sempre accade, l'incremento dei film realizzati sul territorio porta ad un crescente utilizzo delle sue *locations* tipiche, anche l'effetto indotto sul turismo diventa molto rilevante, nella misura in cui il film diventa potente veicolo promozionale del territorio prescelto verso i pubblici internazionali che lo vedranno. Non abbiamo però, qui e di seguito, voluto considerare tale beneficio economico indotto - sebbene in alcuni casi esso possa rivelarsi straordinariamente potente - per il semplice motivo che risulta di difficile quantificazione, ed inoltre dipendente anche dalla qualità/impatto del film finito, mentre ci si vuole attenere ai vantaggi «certi», legati alla produzione-realizzazione stessa del film, prescindendo dall'esito artistico-commerciale.

Ipotizzando un effetto moltiplicativo sul reddito del sistema-Paese interessato, pari a circa tre volte il valore della produzione cinematografica «conquistata», è semplice calcolare che l'amministrazione pubblica recupera ampiamente, con le successive tassazioni incrementali, l'investimento iniziale dell'incentivo (visto anche che l'incidenza della aliquota fiscale è mediamente superiore alla percentuale di incentivazione).

Ecco che la posizione competitiva dell'Italia, nel contesto internazionale sopra tratteggiato, risulta essere progressivamente minata dai seguenti fenomeni:

- assenza di incentivi (come sopra descritto);

- rafforzamento dell'euro sul dollaro (l'attrazione di un film internazionale in Italia segue le stesse dinamiche dell'esportazione di un prodotto/servizio verso l'estero, con l'unica differenza che il servizio viene reso sul territorio nazionale);

- carenze strutturali del sistema burocratico (come le difficoltà e l'incertezza del rimborso dell'IVA);

- carenza di *soft money* (intendendo con questo le risorse finanziarie presenti nel Paese e disponibili per il finanziamento nei progetti cinematografici).

In questi ultimi mesi, anche grandi film che per l'ambientazione stessa del progetto avrebbero nel passato naturalmente privilegiato l'Italia come base produttiva (ad esempio il prossimo film *Pompei* di Roman Polansky) si dirigono invece verso altri Paesi, attratti dagli incentivi locali (nel caso specifico, Alicante, Valencia, Spagna).

Altri importanti progetti internazionali, che stavano comunque valutando l'Italia come possibile base realizzativa, hanno poi scelto Berlino un istante dopo che è stata deliberata in Germania la nuova legge di finanziamento e supporto al settore audiovisivo tedesco, che contiene un chiaro meccanismo di restituzione pari al 20 per cento di quanto viene speso sul territorio da produttori internazionali.

Gli effetti negativi di questa progressiva e rapida diminuzione del numero di film internazionali realizzati in Italia sono ancora più dolorosi in quanto si accompagnano alle dinamiche depressive che già da anni caratterizzano la produzione nazionale.

Nella misura in cui, poi, i pochi film italiani con *budget* adeguato ed esigenze realizzative appena sopra la media sono anch'essi proiettati verso i Paesi europei che assicurano i costi più bassi e i migliori incentivi (Ungheria, Est Europa in genere, Lussemburgo, Spagna, Germania, eccetera) ecco che i due fenomeni si accavallano e si so-

vrappongono, lasciando in grande sofferenza il settore in esame.

Settore che peraltro è ancora caratterizzato da professionalità elevatissime, affermate e riconosciute in tutto il mondo (non solo grandi scenografi, direttori della fotografia, costumisti, arredatori, ma anche artigiani, tecnici qualificati e «maestranze» in genere). Professionalità queste che, in Italia, trovano sempre meno possibilità di esprimersi, visto l'impoverimento della domanda cinematografica sopra descritto.

In questo senso Cinecittà è solo la punta di un *iceberg* in quanto Roma e l'Italia ospitano centinaia di aziende e decine di migliaia di occupati specializzati nel settore in esame.

Sono in corso alcuni tentativi isolati di compensare a livello regionale questo *gap* competitivo «nazionale» (nuovi fondi per coproduzioni internazionali in Piemonte; misure per l'anticipo del rimborso IVA nel Lazio, eccetera). Risulta però evidente che la vera svolta potrebbe essere costituita solo dalla introduzione di un incentivo statale, parimenti a quanto accade nella maggioranza degli altri Paesi con vocazione cinematografica.

Il presente disegno di legge ha lo scopo di prevedere degli incentivi statali secondo le seguenti direttrici:

la forma più diretta e interessante di incentivo è quella di prevedere un rimborso «secco» (*rebate*) su quanto viene speso nel territorio interessato;

il film deve preventivamente «qualificarsi» presso l'ente che gestisce il fondo di incentivazione, dimostrando di rispettarne le condizioni previste (che in genere riguardano la soglia minima di *budget* del progetto considerabile, la percentuale minima del *budget* complessivo che deve essere spesa sul territorio, alcuni criteri «qualitativi» sul progetto, eccetera);

spesso il rimborso viene concesso in forma di credito fiscale (*tax credit*). Questa

forma di incentivazione non deve però obbligare il produttore internazionale a stabilire una propria sede produttiva permanente nel Paese, al fine di poter sfruttare pienamente tale credito fiscale al verificarsi degli utili attesi. Occorre invece prevedere una o più forme di «scontabilità» di questo credito attraverso appositi istituti finanziari e/o attraverso la sua cedibilità ad aziende profittevoli, pur appartenenti ad altri settori (e quindi interessate alla pura e semplice defiscalizzazione);

ogni altra forma di «alleggerimento» dei costi che il produttore straniero deve sopportare per girare in Italia è da considerare con favore, possibilmente ad integrazione della misura «principe» sopra tratteggiata. In questo senso ogni alleggerimento dei contributi sociali che appesantiscono il costo del lavoro è benvenuto e stimolante per l'utilizzo delle risorse locali;

quasi tutti i sistemi di incentivazione prevedono, invece, dei «tetti» massimi sia al finanziamento complessivo esprimibile nel periodo di riferimento (anno o triennio), sia su quanto può essere erogato sul singolo film. In questo modo l'amministrazione pubblica ha la certezza dell'importo massimo che potrà essere destinato su questa incentivazione.

A puro titolo esemplificativo, e assumendo che la somma di 400-500 milioni di euro possa costituire un *range* credibile di quanto potrebbe essere speso in Italia da produttori stranieri attraverso tali nuovi sistemi, un incentivo del 15 per cento - quand'anche ipoteticamente venisse applicato sull'intero valore delle spese - porterebbe ad ipotizzare un fondo di circa 60-75 milioni di euro l'anno. Una cifra modesta se si riflette sui benefici potenzialmente indotti sul territorio e soprattutto sul ritorno del nostro Paese ai vertici mondiali di questo settore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La presente legge disciplina il riconoscimento, in favore di imprese di produzione di opere cinematografiche di nazionalità diversa da quella italiana, nonché di opere cinematografiche realizzate in coproduzione da imprese italiane e straniere, di misure di incentivazione, sotto forma di credito di imposta, sulle spese sostenute nel territorio italiano per la produzione delle predette opere filmiche.

2. Ai fini del riconoscimento delle misure di cui al comma 1, non è richiesto l'obbligo di stabilire la propria sede produttiva permanente in Italia.

3. Il credito di imposta di cui al comma 1 è concesso anche in favore di opere cinematografiche realizzate da imprese italiane, ovvero distribuite da imprese italiane in almeno quindici schermi sul territorio nazionale, che siano di riconosciuto interesse culturale come definito con i decreti legislativi di cui all'articolo 2.

Art. 2.

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta dei Ministri per i beni e le attività culturali e dell'economia e delle finanze, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a definire i criteri e le modalità per il riconoscimento e l'attribuzione dei benefici fiscali di cui all'articolo 1, i requisiti dei soggetti da ammettere ai predetti benefici, nonché le procedure, gli adempimenti e la documentazione da produrre per l'accesso ai benefici stessi.

2. La delega di cui al comma 1 è esercitata sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a): prevedere che, ai fini dell'attribuzione del beneficio, il progetto sia valutato con riferimento:

1) all'interesse culturale, con particolare riguardo ai contenuti che possano alimentare il confronto fra culture diverse;

2) all'utilizzazione di maestranze italiane in misura pari almeno al 20 per cento del totale del costo del lavoro sul territorio italiano;

3) all'utilizzazione di studi e *location* italiani per una percentuale pari almeno al 50 per cento dell'intera opera cinematografica;

4) all'utilizzazione in territorio italiano del *budget*, come individuato ai sensi della lettera c), entro diciotto mesi dalla qualificazione del progetto;

b) prevedere che le imprese possano avvalersi del credito di imposta qualora l'investimento relativo all'opera cinematografica sia pari almeno a 250.000 euro;

c) disciplinare l'entità del credito di imposta ammissibile al riconoscimento, secondo criteri di proporzionalità rispetto all'entità dell'investimento e comunque sulla base dei seguenti scaglioni:

1) fino a 3 milioni di euro: 5 per cento di credito;

2) da 4 milioni a 10 milioni di euro: 10 per cento di credito;

3) da 10 milioni a 20 milioni di euro: 15 per cento di credito;

4) da 20 milioni a 40 milioni di euro: 20 per cento di credito.

d) prevedere che il credito di imposta in favore delle imprese di distribuzione, di cui al comma 3 dell'articolo 1, sia concesso nella misura del 30 per cento per gli investimenti di importo fino a 20 milioni di euro;

e) prevedere maggiorazioni del credito di imposta, nella misura del 3 per cento, qualora una quota parte degli investimenti sia

destinata a interventi per l'innovazione tecnologica, con particolare riferimento alla digitalizzazione delle sale cinematografiche.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti possono comunque essere emanati.

Art. 3.

1. Il credito di imposta di cui all'articolo 1 è anticipato, a valere sul fondo di cui al comma 2 del presente articolo, entro sessanta giorni dalla data di presentazione al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero per i beni e le attività culturali della documentazione relativa alle spese da sostenere per la produzione dell'opera cinematografica, come disciplinata con i decreti legislativi di cui all'articolo 2.

2. È istituito presso la Direzione generale per il cinema del Ministero per i beni e le attività culturali un apposito fondo per l'attuazione degli interventi di cui alla presente legge, la cui dotazione è determinata in 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Le modalità di erogazione dei crediti di imposta di cui all'articolo 1, a valere sul predetto fondo, sono disciplinate con regolamento adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro per i beni e le attività culturali, entro un mese dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge.

3. Per l'attuazione della presente legge è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2007. Al relativo onere per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009

si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.