

CINEMA

PAGINA BIANCA

1. Premessa

L'anno 1996 è stato un anno di transizione, in generale per il cinema italiano, e più in particolare per l'attività politica, normativa ed amministrativa connessa alla gestione della quota del Fondo Unico per lo Spettacolo destinata al cinema.

In effetti, il 1995 aveva segnato il momento più basso di un periodo critico decennale dal punto di vista produttivo, con soli 77 film realizzati, anche a causa della faticosa fase d'avvio d'operatività della nuova legge del 1994, che modificava la legge n. 1213/1965; gli oltre quindici decreti attuativi elaborati fra il 1994 e il 1995 non avevano ancora consentito quel rilancio della cinematografia nazionale che era a fondamento della nuova legge.

Gli ostacoli principali ad una efficace e sollecita applicazione della riforma del 1994 vanno individuati nelle difficoltà di interpretazione legislativa, negli ingorghi regolamentari, nelle difficoltà di funzionamento delle Commissioni competenti - spesso connesse alle cause appena citate - sia ai fini del riconoscimento dei requisiti di qualità dei film di interesse culturale nazionale e dei progetti di film di cui all'ex art. 28, sia per la concessione del credito cinematografico; è anche d'intralcio la vischiosità del rapporto fra procedura amministrativa e procedura bancaria per la stipula dei mutui presso la sezione di credito cinematografico della BNL.

Va inoltre considerato che, dopo il voto della primavera 1996, il nuovo assetto governativo e amministrativo del Dipartimento dello Spettacolo ha cominciato a produrre effetti sulla politica cinematografica nello scorcio degli ultimi mesi dello stesso 1996, per dispiegarsi in modo più consistente nel 1997.

2. Le innovazioni normative

Da punto di vista normativo, sono due i provvedimenti più importanti che hanno caratterizzato il 1996:

- a) il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, che snellisce la composizione della Commissione per il Cinema e della Commissione per il Credito Cinematografico, eliminando anche i potenziali conflitti d'interesse dei componenti;
- b) la legge 23 dicembre 1996, n. 663 recante "misure di razionalizzazione della finanza pubblica", che detta - ai commi 199 e 200 - nuove norme sul credito cinematografico disciplinando e razionalizzando le procedure creditizie per i film di interesse culturale nazionale e per quelli di cui all'art. 8 della nuova legge (ex art. 28).

Quest'ultima norma, regolando la materia delle garanzie da parte dei produttori e alcune modalità di erogazione, ha contribuito a sbloccare il meccanismo del credito che nell'anno 1995 e nello stesso 1996 aveva rischiato, per le difficoltà applicative di cui si è detto, di incepparsi fortemente, paralizzando in sostanza l'erogazione dei fondi da parte della BNL.

Si deve anche osservare, a questo proposito, che l'efficacia di tali disposizioni ha potuto esprimersi pienamente, come è ovvio, soltanto nel 1997. Il nuovo impulso amministrativo, tuttavia, ha già permesso nello stesso 1996 il parziale recupero della situazione produttiva rispetto al limite minimo toccato nel 1995, come mostrano con evidenza le cifre che si presentano più avanti.

3. La situazione del cinema nel 1996

3.1. *La produzione*

3.1.1. I film realizzati

Come si è osservato sopra, l'attività produttiva del settore cinematografico ha attraversato nel 1995 il suo periodo di minore intensità, con una produzione di appena 77 film, livello minimo toccato nei dieci anni precedenti, che pure erano stati caratterizzati da una situazione di generale regresso. Il 1996, in questo senso, ha segnato una salutare inversione di tendenza cui ha conferito ulteriore impulso la velocizzazione dell'esame da parte delle Commissioni.

Nell'anno sono stati prodotti 90 film, 68 dei quali interamente nazionali. Il costo dei film italiani è stato di 211,7 miliardi di lire, quello della quota italiana delle coproduzioni di 67 miliardi di lire. Complessivamente, l'investimento produttivo nel 1996 è stato di 268,7 miliardi di lire, contro i 231,2 del 1995. Pertanto, all'incremento del 14% del complessivo investimento produttivo corrisponde un incremento del 16% dei film prodotti (13 unità in più rispetto all'anno precedente). Il dato è ancor più significativo a fronte della sostanziale stabilità del costo unitario del prodotto filmico, 2,9 miliardi nel 1996 a fronte dei 3 miliardi del 1995.

3.1.2. I film in corso di realizzazione

La tendenza al decremento delle denunce di lavorazione, ossia gli annunci dei film da realizzare, si è confermata nel 1996: dalle 301 del 1993 si è passati alle 183 del 1994, alle 182 del 1995, alle 170 del 1996. Il fenomeno va conside-

rato positivamente in quanto esso rispecchia con più evidenza il dato propositivo del sistema industriale: in passato il gran numero di denunce (il 50% delle quali relative all'art. 28) aveva natura puramente astratta se non addirittura velleitaria.

L'impatto della nuova normativa, caratterizzata da elementi di maggior selettività specialmente per l'ex art. 28 (numero chiuso di 15-20 film all'anno) va considerata una delle cause principali della tendenza in atto, e permetterà a medio termine - con l'andata a regime del nuovo sistema delle Commissioni e della razionalizzazione dell'intervento creditizio - un efficace riscontro della strategia propositiva del sistema industriale, nonché della strategia selettiva del sistema di intervento statale.

3.2. Le sale

Il processo di apertura di nuove sale ha subito, già nel 1996, una certa accelerazione. A fronte di 67 sale aperte nel 1995, sono infatti 75 le sale complessivamente aperte nel 1996; fra esse va operata tuttavia una distinzione fra riaperture di sale (3 nel 1996, nessuna nel 1995), ed apertura di nuove sale, al cui interno va ulteriormente distinto il dato delle sale monoschermo (4 nel 1996, 5 nel 1995) da quello delle "multisale" (68 schermi nel 1996, 62 nel 1995). Le anticipazioni relative all'anno 1997 mostrano una crescita molto più consistente sia relativamente alla riapertura di sale sia alla apertura di nuove sale monoschermo; una vera e propria impennata appare con evidenza, invece, dal dato relativo all'apertura di cinema multisala, che potrebbe far crescere il numero degli schermi ad almeno 400 alla fine dell'anno.

3.3. Il mercato

Lo scarto temporale con il quale viene redatta, per motivi tecnici, la presente relazione consente quest'anno per la prima volta di poter disporre dei dati SIAE (che vengono pubblicati generalmente con un ritardo di nove mesi rispetto all'anno precedente), dati che con buona approssimazione consentono un raffronto fra i dati di mercato del 1995 e quelli del 1996.

Il mercato del cinema ha mostrato complessivamente, alla fine del 1996, una significativa espansione, in particolare per quanto riguarda gli indicatori di domanda, ossia i biglietti venduti e la spesa del pubblico:

Tabella 1) *Andamento del mercato cinematografico 1995-1996*

Attività	1995	1996	variazione percentuale
Giornate di spettacolo	569.183	597.193	+4,9
Biglietti venduti	90.713.969	95.868.036	+5,7
Spesa del pubblico	797.395.721.000	874.159.010.000	+9,6
Prezzo medio	8.790	9.118	+3,7

Fonte: SIAE

Nota: giornate di spettacolo e biglietti venduti sono indicati in numero assoluto, spesa del pubblico e prezzo medio sono indicati in lire; la spesa del pubblico relativa all'anno 1996 è tratta da dati SIAE del settembre 1997.

Le anticipazioni relative al primo semestre 1997 confermano tale linea di tendenza, con un aumento percentuale di quasi il 9% della spesa del pubblico, un aumento del 3,3% dei biglietti venduti e un aumento del 5,8% delle giornate di spettacolo. Talune iniziative promozionali sostenute dal governo, fra cui la riduzione del biglietto a 7.000 lire per gli spettacoli della fascia oraria pomeridiana, possono ritenersi concause positive del fenomeno.

Per quanto riguarda, in particolare, il cinema italiano, all'interno della spesa globale suindicata va rilevato che, alla tendenza positiva di maggior capacità produttiva del sistema già evidenziata (90 film nel 1996 contro i 77 del 1995)

innescata da norme e comportamenti nel corso dell'anno, si cumula il riscontro positivo sul mercato relativamente al miglioramento delle posizioni nazionali. Come si vede dalla tabella che segue, il 1996 segna dunque un recupero sul mercato di oltre 3 punti percentuali a favore del cinema italiano.

Tabella 2) Andamento del cinema di produzione italiana 1995-1996

	1995	1996	variazione percentuale
Incasso totale	792.087.000.000	875.771.000.000	
Incasso Italia	166.835.000.000	216.927.000.000	+30,02
Incidenza Italia/totale	21,06%	24,77%	
Giornate di spettacolo	124.000	139.000	+12,02
Biglietti venduti	18.962	23.372	+23,25

Fonte: SIAE

Nota: il dato relativo all'incasso totale 1996 è tratto da dati SIAE della prima metà di ottobre 1997

4. Andamento e ripartizione del FUS

4.1. Andamento del FUS cinema 1985-1996

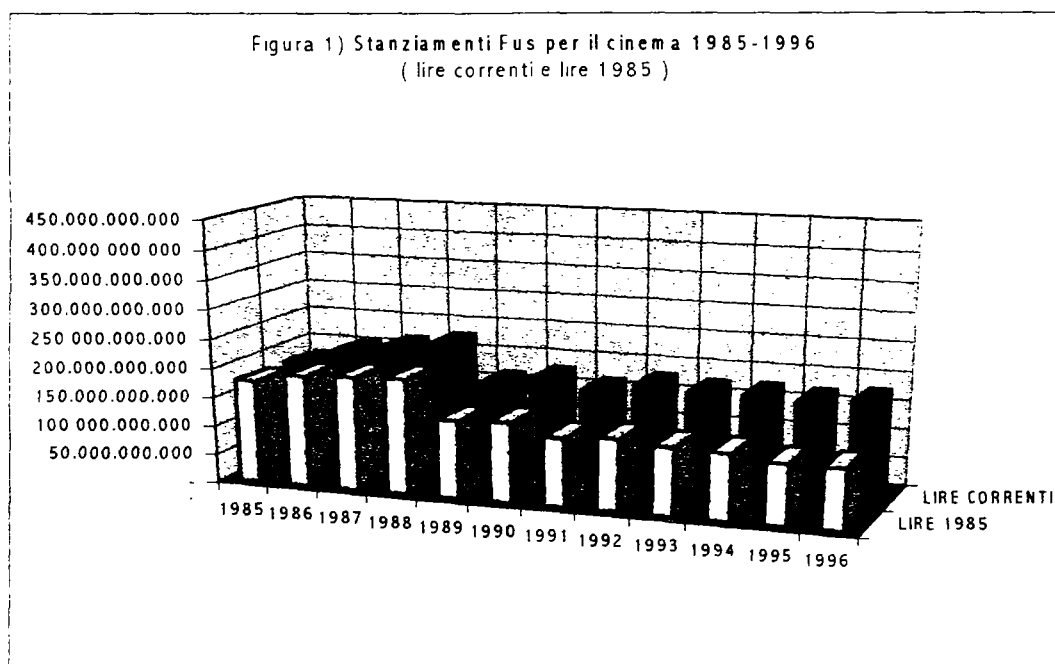
L'andamento della quota del FUS destinata al settore cinematografico è illustrato nella Tabella 3) e nella Figura 1). Come si può vedere, si registrano oscillazioni a volte notevoli: dopo un aumento deciso, a valori correnti, nei primi anni fino al 1988, dal 1989 la quota del Fondo Unico dello Spettacolo destinata al cinema appare sempre compresa nella forbice che va dai 160 ai 175 miliardi; negli ultimi anni si deve peraltro osservare un'attenuazione di tali oscillazioni. L'analisi dell'andamento del FUS cinema a lire costanti sostanzialmente conferma questa tendenza, anche se si deve notare una caduta più netta nel livello dei finanziamenti negli ultimi anni. L'incremento a lire correnti

del 1996 è poi interamente assorbito dall'aumento del livello dei prezzi, consentendo appena il recupero del valore reale del finanziamento stesso.

Tabella 3) Stanziamenti del FUS per il cinema 1985-1996
(lire correnti e lire 1985, valori in milioni)

Anno	Finanziamenti	Lire 1985
1985	175.951,27	175.951,27
1986	200.951,27	190.534,89
1987	213.451,27	195.059,27
1988	224.250,00	197.804,97
1989	160.769,55	133.680,00
1990	174.996,91	137.099,58
1991	160.391,60	117.909,92
1992	175.487,28	122.941,61
1993	169.826,28	116.731,91
1994	170.825,88	113.739,61
1995	165.933,00	104.186,54
1996	170.025,30	104.311,97

Figura 1) Stanziamenti Fus per il cinema 1985-1996
(lire correnti e lire 1985)



4.2. Analisi dei pagamenti e degli impegni

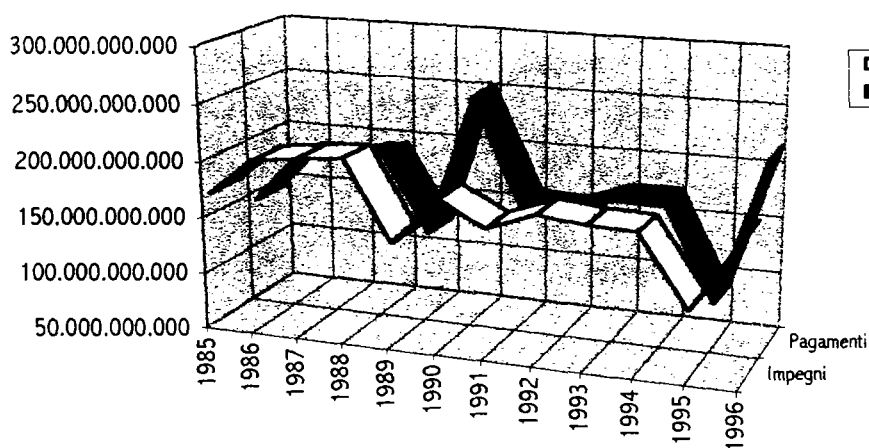
Il quadro dei pagamenti e degli impegni del finanziamento statale relativamente al settore cinematografico è descritto dalla Tabella 4 e dalla Figura 2; la capacità di spesa del settore appare soddisfacente, con alcune fisiologiche

lentezze in alcuni anni, peraltro prontamente recuperate: nel 1990 e nel 1996 i pagamenti riescono ad assorbire un certo ammontare di residui pregressi, riportando la situazione in sostanziale equilibrio.

* Tabella 4) Andamento impegni e pagamenti nel cinema 1985-1996 (valori in milioni)

Annata	Impegni	Pagamenti
1985	168.769,27	141.041,90
1986	201.652,18	186.123,02
1987	206.496,39	186.614,85
1988	210.296,00	192.458,79
1989	139.447,55	125.685,44
1990	182.458,91	252.108,40
1991	160.501,72	160.003,71
1992	177.087,58	157.458,50
1993	172.536,57	172.480,16
1994	170.620,76	172.185,42
1995	109.133,90	88.081,25
1996	170.025,30	217.204,87
<i>Var. percentuali 1996-1985</i>	<i>2,6%</i>	<i>54,0%</i>

Figura 2) Andamento impegni e pagamenti nel cinema 1985-1996



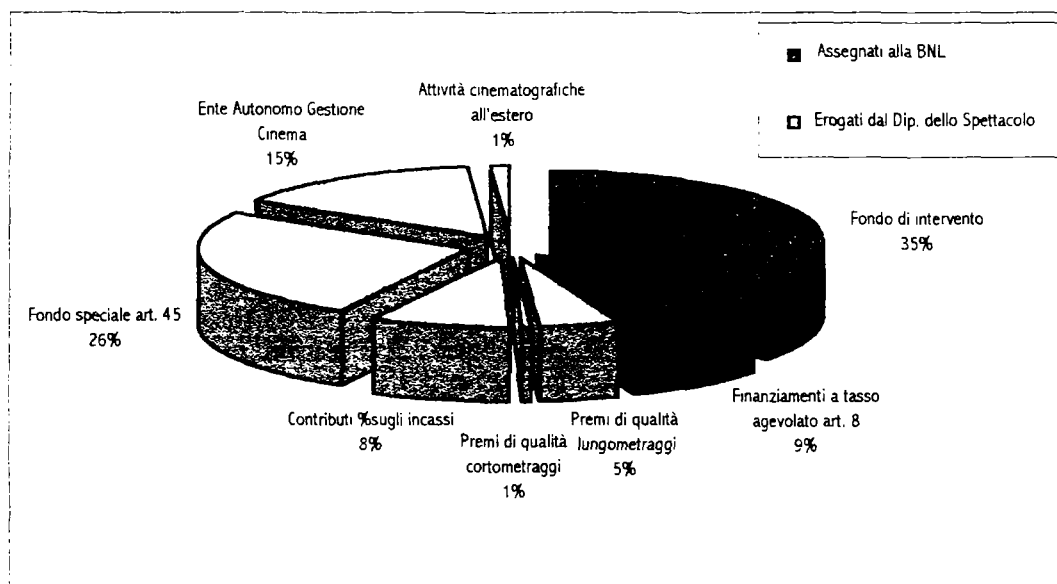
4.3. Ripartizione del FUS fra le attività cinematografiche

La quota del FUS destinata nel 1996 al cinema non ha subito variazioni rispetto alla percentuale del 18,8696 fissata dal decreto ministeriale del 30 giugno 1990, che ha rideterminato il riparto del FUS; pertanto l'ammontare globale del FUS cinema è risultato nel 1996 pari a 170,025 miliardi di lire. Tale cifra, secondo le ulteriori percentuali interne di riparto - anch'esse fissate dal decreto del 1990 - è stata ripartita secondo la descrizione che segue, illustrata sinteticamente dalla Tabella 5) e dalla Figura 3). Come si vede, del fondo complessivamente destinato al cinema, poco più di 75 miliardi sono stati assegnati alla Sezione Autonoma per il Credito Cinematografico della BNL, mentre quasi 95 miliardi sono stati direttamente assegnati dal Dipartimento dello Spettacolo.

Tabella 5) Ripartizione del FUS cinema fra le attività

Assegnazioni 1996			Percentuale sul totale
Finanziamenti assegnati alla Sezione Autonoma per il Credito Cinematografico BNL			
Fondo di intervento	60.315,3		35,5%
Finanziamenti a tasso agevolato art. 8	15.000,0		8,8%
Totale	75.315,3		44,3%
Finanziamenti erogati direttamente dal Dipartimento dello Spettacolo			
Premi di qualità lungometraggi	8.000,0		4,7%
Premi di qualità cortometraggi	854,0		0,5%
Contributi percentuali sugli incassi	14.000,0		8,2%
Fondo speciale art. 45	44.101,0		25,9%
Ente Autonomo Gestione Cinema	25.955,0		15,3%
Attività cinematografiche all'estero	1.800,0		1,1%
Totale	94.710,0		55,7%
TOTALE	170.025,3		100%

Figura 3) Ripartizione del FUS cinema fra le attività



Ciò premesso, nel descrivere sinteticamente l'intervento FUS a sostegno del cinema nel 1996 seguiremo, come nelle relazioni al FUS degli anni precedenti, la classica distinzione fra intervento a favore del *cinema imprenditoriale* (produzione, distribuzione, esportazione del prodotto filmico, industrie tecniche ed esercizio cinematografico) - attività che trova riscontro normativo nel citato Fondo d'intervento previsto dalla legge n. 819/1971, nonché negli articoli 7 e 8 della legge n. 1213/1965 (contributi del 13% sugli incassi, premi di qualità, etc.) - e quello a favore del *cinema culturale* senza scopo di lucro, che trova il suo principale riscontro normativo nel Fondo speciale di cui all'art. 45 della vecchia legge n. 1213/1965, integrato e modificato dall'art. 18 della nuova legge n. 153/1994.

5. Analisi dei singoli interventi

5.1. Cinema imprenditoriale

5.1.1. Sostegno alla produzione

i) Credito alla produzione

Le risorse globalmente assegnate alla produzione cinematografica da parte del Comitato per il Credito Cinematografico che ha operato presso il Dipartimento dello Spettacolo - nel 1996 ancora secondo la vecchia composizione - sono state di 136.468.000.000 lire, con un lieve aumento rispetto agli interventi per il 1995, pari a 132.497.000.000 lire. Se globalmente tale somma eccede notevolmente le assegnazioni alla Sezione Autonoma per il Credito Cinematografico della BNL, ciò è dovuto al fenomeno, presso la Sezione stessa, di ingenti residui provenienti dagli anni precedenti: al dicembre 1996 il Fondo di Intervento presenta ancora una disponibilità di circa 297 miliardi a fronte di 332 alla fine del 1995. Quei 136 miliardi sono stati così suddivisi:

- a) Film di produzione nazionale: 27 finanziamenti per 56.369.000.000 lire. Fra gli incentivi finanziari alla produzione cinematografica, cui la legge del 1994 attribuisce rilievo strategico, particolare importanza assumono gli interventi creditizi a tasso agevolato a favore dei film di *produzione nazionale*, cioè di quei film che senza proporsi specifiche finalità artistiche e culturali intendono misurarsi con il mercato senza l'ombrello del citato fondo di garanzia. Si deve fare presente che, secondo il nuovo sistema previsto dalla legge del 1994, il Comitato per il credito si può esprimere soltanto dopo la certificazione dei preventivi e dei piani finanziari dei film da parte della BNL; per i

film di produzione nazionale tale perizia bancaria costituisce l'unico presupposto per il parere del Comitato accanto ai riscontri amministrativi, e non vanno sentite ulteriori Commissioni.

Si devono inoltre richiamare sinteticamente al riguardo le osservazioni in premessa circa le difficoltà procedurali e la composizione dell'organo giudicante, sui quali l'autorità di Governo è intervenuta con il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545 citato all'inizio.

Nel 1997 si potranno verificare gli effetti della nuova procedura, che comunque ha già dato segnali positivi, diminuendo sostanzialmente il carico dell'arretrato dei progetti da esaminare, e si potranno quindi effettuare i confronti fra il nuovo ed il vecchio sistema.

- b) Film di interesse culturale nazionale: 40 finanziamenti per 80.099.000.000 lire; questa forma di incentivazione della produzione cinematografica prevede interventi creditizi a tasso agevolato a favore dei film riconosciuti di *interesse culturale nazionale*, caratterizzati dall'essere garantiti per il 70% del loro ammontare dal cosiddetto "Fondo di garanzia" introdotto dalla nuova legge.

A differenza dei film imprenditoriali, la cui selezione viene operata secondo criteri di economicità (v. paragrafo 5.1.1.), relativamente ai film di interesse culturale nazionale, invece, è prevista un'attività di selezione affidata ad un organo a ciò deputato.

Per tale attività di scelta, che permette di portare successivamente all'esame della Commissione per il credito cinematografico i film di interesse culturale nazionale, nel 1996 ha continuato ad agire la sottocommissione per la cinematografia incaricata dal D.M. 24 marzo 1994 di valutare i requisiti artistico-culturali o spettacolari. Tale sottocommissione ha espresso parere favorevole per 45 progetti di film a fronte dei 50 riconosciuti nel 1995.

A completare il quadro informativo circa l'attività amministrativa in materia di produzione cinematografica resta da indicare il numero dei provvedimenti definitivi di riconoscimento della nazionalità italiana, che sono passati da 66 nel 1995 a 74 nel 1996, con un aumento abbastanza significativo.

In proposito, è stato operato uno snellimento delle procedure, con un'estesa applicazione del principio dell'autocertificazione. Tale snellimento, iniziato alla fine del 1996, ha mostrato buoni risultati già nei primi nove mesi del 1997, nel corso dei quali sono stati emanati - a tutto il settembre 1997 - 105 provvedimenti di nazionalità.

ii) Fondo per il consolidamento e contributi in conto interessi

Il fondo di intervento per il consolidamento, disciplinato dall'art. 2 della legge 14 agosto 1971, n. 819, si concreta in una serie di operazioni di sostegno finanziario a favore di produzioni, distribuzioni o industrie tecniche che versino in stato di immobilizzo per illiquidità finanziaria a fronte di situazioni attive immobilizzate. Nel corso del 1996 non vi è stata alcuna operazione di intervento.

Il fondo speciale per contributi sugli interessi, disciplinato dall'art. 27 della legge n. 1213/1965, dall'art. 17 del D.L. n. 26/1994, e dall'art. 10 della legge n. 203/1995, viene attivato nel caso di mutui ordinari stipulati per la produzione di film e/o per l'ammodernamento o acquisto di sale cinematografiche. Un decreto attuativo del giugno 1996 ha tentato di disciplinare la gestione di questo fondo, che genera problemi ancora non completamente risolti, a causa dell'accavallarsi di disposizioni normative contraddittorie.

Al Dipartimento dello Spettacolo, infatti, sono state presentate un centinaio di istanze in tempi diversi: un primo gruppo in costanza della normativa del

gennaio 1994 (legge n. 153), che aveva reso alternativo tale intervento ai finanziamenti disposti dalla nuova legge; un secondo gruppo presentato alla luce della legge del 1995 che ha - viceversa - reso aggiuntivo tale intervento. In attesa di stabilire regole certe e trasparenti per evitare una duplicazione di risorse da imputare ad una stessa base di costo, nessun finanziamento è stato erogato nel corso del 1996, e il fondo presenta, al 31 dicembre 1996, una disponibilità di 17.463.125.908 lire.

iii) Contributo del 13% sugli incassi

Il tradizionale incentivo alla produzione costituito dal contributo statale a favore del produttore, nella misura del 13% degli incassi lordi realizzati dai film nazionali, per un periodo di cinque anni, previsto dall'art. 7 della legge n. 1213/1965, ha subito - come è noto - una forte trasformazione con l'introduzione dell'art. 26 della legge n. 153/1994 che ne ha modificato profondamente la natura.

E' stato cambiato il periodo di calcolo (due anni nelle sale), ma soprattutto è stata modificata la disponibilità del contributo, che prima era libera, mentre invece ora esso è destinato prioritariamente all'ammortamento dei mutui stipulati dalle società di produzione e, in via residuale, al reinvestimento nella produzione.

Le difficoltà interpretative della nuova norma, che è stata poi disciplinata con la circolare dell'aprile 1997, ha di fatto limitato l'erogazione del contributo nel 1996 ad operazioni attinenti al precedente regime, previsto dalla legge del 1965 e in scadenza nel 1996. Così, a fronte di contributi per il 13% erogati nel 1995 per 15,793 miliardi di lire, si sono avuti pagamenti per 8,947 miliardi di lire nel 1996.

C'è da far presente, per completezza di esposizione, che a seguito della citata circolare interpretativa dell'aprile 1997, l'Amministrazione ha provveduto entro il mese di giugno 1997, nel giro di circa due mesi, ad erogare oltre 14 miliardi di contributi del 13% in base alla nuova normativa (art. 20 della legge n. 153/1994), in parte destinati al reintegro delle quote di mutuo da estinguere e in parte - nella proporzione di oltre il 60% - al reinvestimento di nuove produzioni.

iv) Premi di qualità

Lungometraggi

Ai film di lungometraggio assegnatari di premi, secondo le competenti Commissioni, nel 1996 sono stati erogati 5.848.199.999 lire, a fronte di erogazioni pari a 4.957.166.667 lire nel 1995. Da notare che la lunghezza delle procedure di esame da parte delle vecchie Commissioni ha determinato ritardi biennali nell'acquisizione del beneficio da parte dei premiati rispetto agli anni di proiezione delle opere. Aggiustamenti normativi promossi dall'Amministrazione e finalizzati ad attenuare questi problemi entreranno in vigore nell'autunno 1997.

Cortometraggi

Anche in questo settore il vecchio sistema dei concorsi, previsto dalla legge del 1965 e non modificato dalla legge n. 153/1994 ha mostrato i propri limiti, sia per la lentezza del funzionamento delle Commissioni competenti che per la

natura stessa della procedura. In ogni caso, alle risorse erogate nel 1995 per 2.856.400.000 lire ha fatto riscontro, nel 1996, una diminuzione delle erogazioni pari a 1.146.000.000 lire. Come per i lungometraggi, sono previsti aggiustamenti normativi per l'autunno 1997.

v) Premi alle sceneggiature

Nel 1996 si è proceduto, come per il 1995, all'erogazione dei 10 premi da 40 milioni per le sceneggiature riconosciute meritevoli dalla speciale giuria prevista dall'art. 8 della legge n. 153/1994. Si tratta di un nuovo strumento d'incentivazione alla creatività cinematografica introdotto dalla legge del 1994 che però, a causa del ritardato avvio dei lavori della Commissione, opera con lo scarto di circa un anno rispetto a quello di presentazione degli elaborati. Per il 1997 è previsto un riordino della procedura e della composizione della Commissione.

vi) Mutui ai film di rilevanti finalità artistico-culturali

Questa importante forma di incentivazione utilizza il fondo particolare per la concessione di mutui a tasso agevolato per film di rilevanti finalità artistico-culturali realizzati con la formula della partecipazione ai costi. La sua disciplina era dettata dall'art. 28 della legge n. 1213/1965, ora modificato dall'art. 8 della legge n. 153/1994.

Anche il 1996, come già il 1995, ha segnato un blocco dei finanziamenti per i progetti di cui sopra, per l'espressa volontà del vecchio Comitato per il Credito Cinematografico di non procedere a nuovi pareri senza un preventivo