

ACTORS *Italia*

ATTRATTORI CULTURALI PER IL TURISMO E L'OCCUPAZIONE NELLE REGIONI DEL SUD *ITALIA*

Impatto della strategia DSM
sul settore audiovisivo

Settembre 2016



I contenuti dei Working Papers OCSE non devono essere considerati rappresentanti le posizioni ufficiali dell'OCSE e dei suoi paesi membri. I pareri espressi e gli argomenti utilizzati sono da attribuirsi ai soli autori.

I Working Papers contengono risultati preliminari o di una ricerca in corso da parte dell'autore (i) e sono pubblicati per stimolare più ampie discussioni sui temi OCSE.

Questo documento e qualsiasi mappa ivi contenuta non pregiudicano lo status o la sovranità dei territorio, la delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali, e la denominazione di qualsiasi territorio, città o area.

Illustrazione di copertina: © Tarchyshnik Andrei

© OCSE 2016

E' consentito riprodurre, scaricare o stampare i contenuti OCSE per uso personale e inserire estratti delle pubblicazioni, dei database e dei prodotti multimediali dell'OCSE nei propri documenti, presentazioni, blog, siti web e materiali didattici, a condizione di indicare adeguatamente l'OCSE come fonte dei dati e detentore del relativo copyright. Per l'utilizzo commerciale e i diritti di traduzione, presentare richiesta a rights@oecd.org.

L'OCSE

L'OCSE è un'organizzazione inter-governativa e multi-disciplinare composta da 34 Paesi membri con la missione di facilitare la cooperazione fra i governi per definire politiche socio-economiche condivise e migliori e rendere l'economia globale più etica, il mercato più trasparente e lo sviluppo più sostenibile ed equo. Attraverso il suo network di oltre 250 Comitati specializzati e gruppi di lavoro, l'OCSE fornisce una piattaforma dove i Paesi possono comparare esperienze, cercare risposte a problemi comuni, identificare e suggerire buone prassi e coordinare politiche nazionali e internazionali.

I Paesi membri dell'OCSE sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Corea, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria. Ai lavori dell'OCSE partecipa la Commissione Europea.

IL PROGRAMMA LEED DELL'OCSE

Il Programma LEED dell'OCSE (*LEED - Local Economic and Employment Development / Sviluppo economico e dell'occupazione a livello locale*) aiuta dal 1982 i governi e le comunità a rispondere ai mutamenti economici e affrontare problemi complessi in un mondo in rapida evoluzione. La sua missione è contribuire alla creazione di un numero maggiore di posti di lavoro e di miglior qualità, attraverso una più efficace attuazione di politiche e di pratiche innovative, lo sviluppo di competenze e l'attuazione di strategie integrate a livello locale. Il Programma LEED sviluppa analisi comparative delle esperienze provenienti dai cinque continenti attinenti alla promozione della crescita economica, all'occupazione e all'inclusione economica e sociale.

IL CENTRO OCSE LEED DI TRENTO PER LO SVILUPPO LOCALE

Il Centro OCSE LEED di Trento per lo Sviluppo Locale è stato istituito nel 2003 dall'OCSE, in cooperazione con il Governo italiano e la Provincia Autonoma di Trento. Il Centro è parte integrante dell'OCSE (Programma LEED). La missione del Centro di Trento è sviluppare capacità per lo sviluppo locale nei paesi membri e non-membri dell'OCSE. Gli obiettivi del Centro di Trento sono: (i) migliorare la qualità delle politiche pubbliche locali attraverso monitoraggi e valutazioni costanti delle pratiche utilizzate, utilizzando risultati di ricerca e studi comparati nell'elaborazione di raccomandazioni politiche e piani d'azioni; (ii) sviluppare capacità nella progettazione, attuazione e valutazione delle strategie di sviluppo economico e occupazionale locale per stimolare la crescita delle economie locali nei paesi membri e non-membri dell'OCSE; (iii) promuovere globalmente lo sviluppo economico e occupazionale locale; e (iv) rafforzare le relazioni tra decisori politici, professionisti dello sviluppo locale e comunità scientifica e facilitare il trasferimento di conoscenza e lo scambio di esperienze tra le economie dei paesi membri e non-membri dell'OCSE. Per maggiori informazioni

www.trento.oecd.org

RINGRAZIAMENTI

Questo studio è stato effettuato dal Centro OCSE per lo Sviluppo Locale di Trento, che è parte del Programma LEED dell'OCSE, su incarico del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT). Lo studio è parte di un progetto più ampio tra OCSE e MiBACT, denominato ACTORS (Attrattori Culturali per il Turismo nelle Regioni del Sud Italia), che il Segretariato e, in particolare il servizio II, hanno sviluppato a beneficio delle Regioni del sud Italia.

Questo rapporto è stato preparato dal professor Bruno Zambardino, Università La Sapienza di Roma, sotto la supervisione di Andrea Billi e Alessandra Proto (OCSE).

INDICE

L'OCSE.....	3
IL PROGRAMMA LEED DELL'OCSE	3
IL CENTRO OCSE LEED DI TRENTO PER LO SVILUPPO LOCALE	3
IMPATTO DELLA STRATEGIA DIGITAL SINGLE MARKET SUL SETTORE AUDIOVISIVO	7
Le nuove strategie europee nel Digital Single Market.....	7
Trend del settore audiovisivo nel nuovo habitat digitale	8
Focus Italia.....	9
Evoluzione e distribuzione dei contenuti digitali: dati chiave	10
La crescita dei servizi on-demand in Europa.....	11
I dossier europei del DSM rilevanti per il settore audiovisivo e la posizione italiana.....	12
Nuove regole per i servizi media audiovisivi.....	12
Ruolo delle piattaforme online e degli intermediari.....	13
Geoblocking e sostegno all'e-commerce	15
Diritto d'autore e portabilità dei contenuti on line	16
Note	19
LE POLITICHE EUROPEE A SOSTEGNO DELL'AUDIOVISIVO.....	21
La strategia Europa 2020	21
Le regole europee	22
Il finanziamento pubblico all'audiovisivo: la normativa Ue sugli aiuti di Stato	23
Le forme del sostegno pubblico all'audiovisivo in Europa	25
I fondi sovranazionali per l'audiovisivo	29
Europa Creativa	29
Le sfide per l'Unione europea in materia di audiovisivo.....	37
Ottimizzare il finanziamento pubblico e coinvolgere nuovi attori.....	38
Ripensare le finestre temporali di sfruttamento	39
Note	43
POLITICHE REGIONALI A SOSTEGNO DELL'AUDIOVISIVO	45
Analisi di contesto	45
Il sostegno regionale all'audiovisivo: dati chiave.....	46
Spunti di policy.....	53
Cross over e spill over del settore audiovisivo sull'economia	56
Il Programma Sensi Contemporanei	58
Le best practice: il caso Montalbano e il boom pugliese	62
Learning model: Dal commissario Montalbano al Montalbanoshire: come nasce il teleturismo	64
Descrizione dell'approccio.....	64
Rilevanza di tale approccio per la regione interessata	64
Motivi del successo	66

Eventuali ostacoli incontrati durante l'attuazione	66
Considerazioni per adottare simili misure con successo in altre regioni	68
Note	69

Tables

Table 1.	Unione europea, programmazione strategica 2014-2020	22
Table 2.	Direttiva Smap: norme per tutti i servizi vs norme solo per i servizi lineari	22
Table 3.	Comunicazioni della Commissione europea sugli aiuti di stato all'audiovisivo	24
Table 4.	Livelli istituzionali di sostegno pubblico al cinema	26
Table 5.	Primi 10 Paesi in Europa per fondi pubblici erogati all'audiovisivo, 2009	27
Table 6.	Suddivisione % del <i>public funding</i> europeo per tipologia di attività	28
Table 7.	Fonti di finanziamento dell'industria cinematografica	28
Table 8.	Europa Creativa: gli obiettivi	30
Table 9.	Impatto economico dei contributi Europa Creativa/MEDIA sulla filiera	34
Table 10.	Schema riepilogativo Film Commission (2012)	47
Table 11.	Fondi regionali (2012)	51

Figures

Figure 1.	I pilastri della strategia per il Digital Single Market	7
Figure 2.	Gli undici settori di Italia Creativa (valori 2014)	10
Figure 3.	Finanziamento a sostegno dell'audiovisivo erogati in Europa, 1998-2009	27
Figure 4.	Europa Creativa: ripartizione % delle risorse e budget annuale	31
Figure 5.	Programma MEDIA: destinazione delle risorse per ambito	32
Figure 6.	Intervento pubblico regionale a sostegno dell'audiovisivo (2012)	46
Figure 7.	Totale risorse per regione 2012 (stime)	47
Figure 8.	Mappatura fondi regionali in Italia (2013)	50
Figure 9.	Trend decennale investimenti pubblici regionali nel cinema e nell'audiovisivo	50
Figure 10.	L'intervento regionale a sostegno della digitalizzazione	53
Figure 11.	Modello di filiera audiovisiva	60
Figure 12.	Variazione presenze turistiche prov. Ragusa e Sicilia, 1997-2013 (% yoy) ...	65
Figure 13.	Le <i>location</i> di Montalbano	67

Boxes

Box 1.	Le azioni per il Digital Single Market	8
Box 2.	Il ruolo dei contenuti audiovisivi e culturali fruiti sulle piattaforme digitali	14
Box 3.	Italia: l'estensione della leva fiscale all'intero settore audiovisivo	25
Box 4.	Il Fondo del Consiglio d'Europa Eurimages	29
Box 5.	Il mercato del cinema europeo – dati chiave	37
Box 6.	Italia: le finestre temporali di sfruttamento dei film (media windows)	39
Box 7.	Sperimentazioni. Quando i film “saltano le finestre”	40
Box 8.	L'impatto sulle regioni della nuova Cinema Communication	57

IMPATTO DELLA STRATEGIA DIGITAL SINGLE MARKET SUL SETTORE AUDIOVISIVO

Le nuove strategie europee nel Digital Single Market

L'economia, l'industria e le tradizionali forme di comunicazione ridisegnando i confini di una società nuova in cui alla pizza ed al mercato si sostituisce la rete, e le barriere spaziali tendono ad azzerarsi dando vita ad uno sconfinato spazio virtuale in cui cittadini ed imprese si incontrano ed interagiscono.

Si tratta di una vera e propria rivoluzione che, forgiando dalle fondamenta il contesto socio-economico in cui viviamo, pone all'attenzione delle aziende, dei cittadini/consumatori e dei *decision makers* non solo questioni e criticità del tutto inesplorate ma anche straordinarie opportunità per l'innovazione, la crescita e l'occupazione.

La constatazione dell'importanza assunta dal digitale, nonché delle migliori possibilità di sfruttamento dei benefici connessi all'avvento della società digitale in un contesto di maggior coordinamento su scala europea ha determinato la Commissione europea a porre tra le priorità da perseguire la creazione di un unico mercato digitale¹ in cui venga assicurato ai consumatori l'accesso ai servizi ed ai contenuti mediante i propri dispositivi elettronici liberamente all'interno del territorio europeo, senza limitazioni nazionali e/o discriminazioni geografiche ingiustificate, e venga garantito alle imprese un *level playing field* in cui poter offrire i propri beni e servizi nell'ambito di un quadro regolamentare armonizzato che consenta loro di essere maggiormente competitive anche su scala globale.

Alcune di queste riflessioni sono state poi ulteriormente approfondite in un workshop dal carattere più tecnico e solo per addetti ai lavori, tenutosi presso l'ufficio OCSE di Venezia il 17 dicembre 2015, cui hanno partecipato i rappresentanti del Tavolo Europa Creativa, di Unioncamere, di Federculture, di alcune istituzioni culturali di rilievo internazionale (es. Biennale di Venezia) e delle Regioni del Nord Est. Le considerazioni presentate ed ordinate in questo documento, recepiscono anche le osservazioni e i suggerimenti emersi in tale occasione e rafforzano il quadro complessivo degli indirizzi tracciati per l'attuazione dell'Asse II del PON.

Figure 1. I pilastri della strategia per il Digital Single Market



Fonte: Commissione europea

La Strategia delineata dalla Commissione si fonda su tre pilastri e sedici diverse azioni che perseguono il fine di favorire il commercio elettronico transfrontaliero, creare un quadro normativo-regolamentare maggiormente armonizzato in materia di diritto d'autore, rivedere la direttiva sulla trasmissione via satellite e via cavo e modernizzare il quadro dei media audiovisivi, ridurre gli oneri amministrativi che le imprese sostengono in conseguenza dei diversi regimi IVA esistenti, analizzare in maniera dettagliata il ruolo delle piattaforme online, presentare una revisione della regolamentazione europea in materia di telecomunicazioni, individuare le priorità per l'elaborazione di norme e l'interoperabilità in settori fondamentali per il mercato unico digitale (es. sanità elettronica, pianificazione dei trasporti, energia) e promuovere una società digitale in cui i cittadini dispongano delle competenze necessarie per beneficiare di tutte le opportunità offerte da Internet anche in termini occupazionali.

Si tratta di un progetto molto ambizioso con un impatto rilevante sulle modalità di produzione e distribuzione dei contenuti audiovisivi, con forti ripercussioni sullo sviluppo economico e la crescita occupazionale nei singoli territori locali, e che dovrà tener conto delle profonde differenze nei vari Paesi membri in termini di investimenti in contenuti audiovisivi, grado di competitività del mercato, di velocità di penetrazione della banda larga e di livello di domanda di servizi di nuova generazione.

La Commissione ha predisposto un cronoprogramma molto ravvicinato in cui sono indicate scadenze e output per il 2016 e il 2017. Data la complessità dei dossier in discussione sono state avviate, già a partire dal 2014-2015, una serie di consultazioni pubbliche - molte delle quali ancora aperte - su documenti proposti dalla Commissione, al fine di meglio individuare le azioni da intraprendere per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Box 1. Le azioni per il Digital Single Market

- modernizzare il quadro dei media audiovisivi
- creare un quadro normativo-regolamentare maggiormente armonizzato in materia di diritto d'autore
- rivedere la direttiva sulla trasmissione via satellite e via cavo
- ridurre gli oneri amministrativi che le imprese sostengono in conseguenza dei diversi regimi IVA esistenti
- favorire il commercio elettronico transfrontaliero
- analizzare in maniera dettagliata il ruolo delle piattaforme online
- presentare una revisione della regolamentazione europea in materia di telecomunicazioni
- individuare le priorità per l'elaborazione di norme e l'interoperabilità in settori fondamentali per il mercato unico digitale (es. sanità elettronica, pianificazione dei trasporti, energia)
- promuovere una società digitale in cui i cittadini dispongano delle competenze necessarie per beneficiare di tutte le opportunità offerte da Internet anche in termini occupazionali

Source: Comunicazione della Commissione europea, *A digital Single Market Strategy for Europe*, COM(2015)/192, 9 maggio 2015

Trend del settore audiovisivo nel nuovo habitat digitale

In base ad un rapporto congiunto realizzato dall'European Patent Office e dall'Office for Harmonization in the Internal Market, circa il 39% dell'intera attività economica nella Ue (in valore assoluto 4.7 trilioni di euro ogni anno) è generato dalle *IPR-intensive industries*, e approssimativamente il 26% del totale

dell'occupazione nella Ue (56 milioni di posti di lavoro) è impegnato direttamente all'interno di queste industrie, cui va aggiunto un ulteriore 9% di forza lavoro che opera indirettamente per questo comparto.²

In quanto parte del settore *copyright intensive*, le industrie creative e culturali europee contribuiscono in misura significativa alla crescita economica, all'occupazione, all'innovazione e alla coesione sociale nella regione. Secondo la Commissione europea, esse rappresentano il 4.5% del Pil europeo e circa il 3.8% degli occupati (8.5 milioni di posti di lavoro)³

Le industrie creative e culturali generano inoltre effetti indiretti, contribuendo all'innovazione, allo sviluppo delle competenze e alla rigenerazione urbana, ma hanno anche un impatto positivo su turismo e industrie Ict (Information and Communication Technology).

Anche le imprese attive nel settore audiovisivo operano all'interno della *copyright-intensive industry* basando fundamentalmente il proprio business sulla proprietà intellettuale, ovvero nella gestione di *asset* intangibili, leva fondamentale per accrescere la competitività a livello europeo ed internazionale. Il settore audiovisivo fa riferimento alle leggi sul diritto d'autore per proteggere i propri prodotti, vere e le vale a dire le opere creative, e quindi i propri investimenti finanziari. La Commissione europea riconosce al settore audiovisivo una valenza culturale, sociale ed economica, poiché genera identità e valore, e rappresenta un motore dell'integrazione, contribuendo alla crescita economica ed occupazionale, anche grazie ad un robusto finanziamento pubblico⁴.

Secondo uno studio OCSE, i diritti di proprietà intellettuale contribuiscono ad aumentare il grado di innovazione e creatività⁵.

Ma nell'era digitale, in cui i costi di riproduzione sono vicini allo zero, la messa in pratica e la tutela del diritto d'autore sono diventate critiche. Tanto più che la consapevolezza dei consumatori a riguardo è bassissima, e milioni di persone scaricano e condividono illegalmente contenuti - tra cui film e serie - senza alcun rimorso.

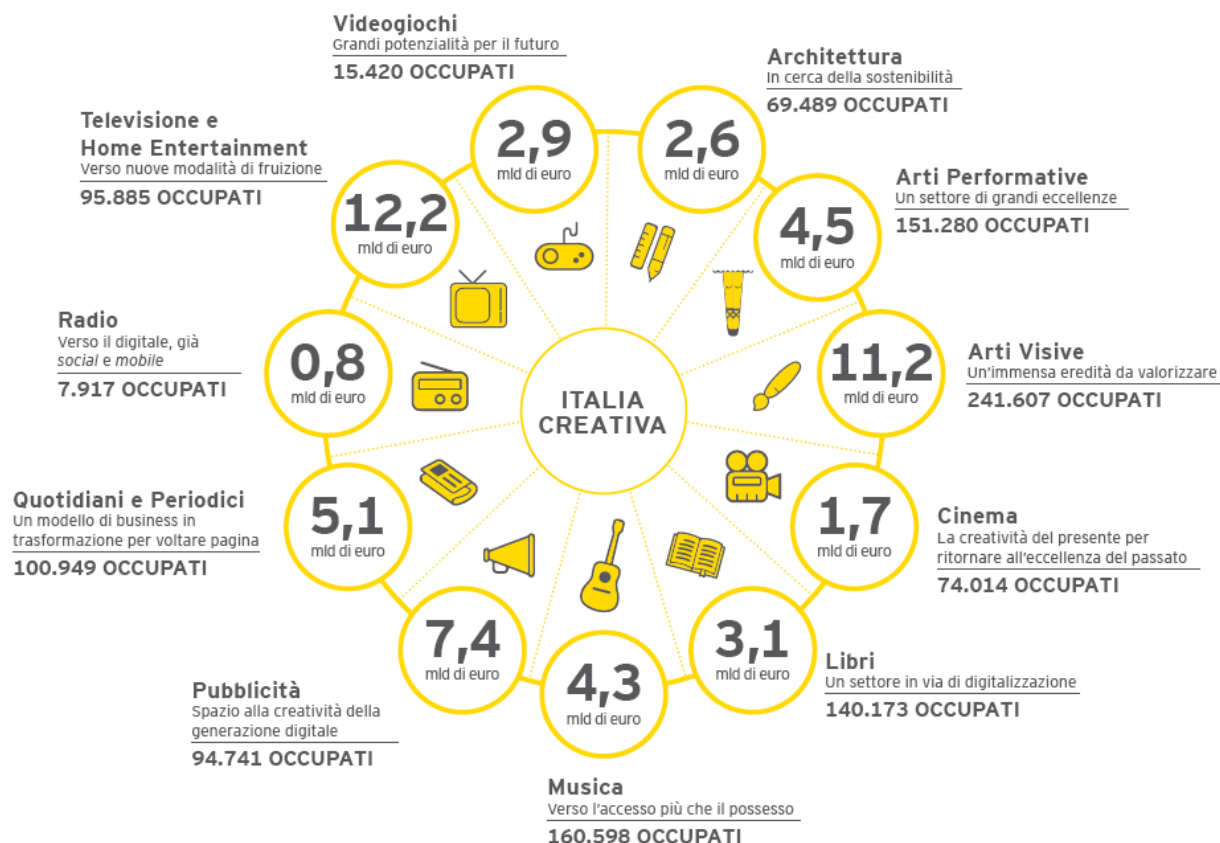
Focus Italia

Anche in Italia le industrie creative e culturali hanno un peso importante. Un recente studio di E&Y⁶ stima che complessivamente esse valgano 55.8 miliardi di euro (valori riferiti al 2014), pari a quasi il 4% del Pil nazionale e occupino quasi 1.2 milioni di persone.

Secondo lo studio è possibile isolare il peso delle industrie audiovisive rispetto all'intero ecosistema culturale e creativo, pur tenendo conto di inevitabili interazioni.

Vengono così considerati 11 settori, e di questi Televisione e Home Entertainment da soli generano un valore di 12.2 miliardi di euro, quasi il 22% delle industrie creative, a fronte di quasi 96 mila occupati, vale a dire l'8%. Aggiungendo il valore del Cinema si arriva a 14 miliardi di euro, un quarto del valore di "Italia Creativa", generato dal 14% degli occupati. Si può quindi ben affermare che il settore audiovisivo abbia un indice di produttività molto elevato, se confrontato con altre industrie creative. Ad esempio le Arti Performative generano l'8% del valore con il 13% degli occupati, mentre le Arti Visive generano il 20% del valore con il 20% degli occupati

Figure 2. Gli undici settori di Italia Creativa (valori 2014)



Source: E&Y

Evoluzione e distribuzione dei contenuti digitali: dati chiave

Da quando la distribuzione digitale ha sostituito quella fisica, i ricavi dell'home video classico, inteso come vendita e noleggio di Dvd e Blu-ray, sono in calo drastico ed ineluttabile

I ricavi della distribuzione fisica di contenuti video sono crollati da 8.7 miliardi di euro nel 2009 a 6.2 miliardi nel 2013, considerando 17 Stati membri dell'Unione europea⁷, una perdita del 30% in cinque anni.

Nello stesso arco di tempo, le vendite di video digitale (sia Over The Top, Ott, che TV Video on Demand, TV VoD) sono cresciute da 461 milioni a 1.8 miliardi, un aumento del 291%. Nonostante la performance impressionante, la crescita del segmento digitale non è stata in grado di compensare le perdite nel comparto fisico, per cui nel complesso il mercato dell'home entertainment, fisico e digitale, ha fatto registrare una perdita di oltre un miliardo di euro, passando da 9.16 miliardi nel 2009 a 8 miliardi nel 2013, - 13%. Per il momento dunque il passaggio verso la distribuzione digitale ha rappresentato una diminuzione dei ricavi per i titolari dei diritti e i creatori dei contenuti.

Questi valori indicano che il mercato audiovisivo europeo sta affrontando una fase di transizione. Internet ha permesso l'ingresso di nuovi operatori in concorrenza con quelli tradizionali in un mercato una volta chiuso e regolato, alterando gli equilibri e stabilendo un nuovo paradigma. Gli attori europei, di fronte alla concorrenza dei nuovi operatori internazionali, spesso globali, devono prenderne atto e adattarsi al

nuovo contesto. Internet, mettendo in discussione i modelli di business e le strutture di mercato tradizionali, ne ha creati di nuovi. E questi sono caratterizzati, almeno in questa fase iniziale, da una decisa crescita.

La crescita dei servizi on-demand in Europa

Il motore della crescita dei servizi audiovisivi è oggi il mercato dei servizi *on demand*.

Una utile classificazione di questi ultimi è fornita da IVF, International Video Federation, la federazione europea che raggruppa le associazioni nazionali del comparto home video. IVF distingue tra Ott VoD e TV VoD, vale a dire i servizi *on demand* distribuiti su reti proprietarie, come quelli operati dalle pay TV, e dunque per lo più stabiliti negli stessi paesi in cui i servizi sono forniti da operatori nazionali⁸.

La spesa dei consumatori per servizi di video *on demand* è stata di 444 milioni di euro nel 2009 in 14 mercati europei. All'epoca, il TV VoD rappresentava il 78% del mercato. La situazione si è completamente rovesciata in cinque anni: nel 2013, la spesa complessiva degli utenti per servizi audiovisivi *on demand* è stata pari a 1.7 miliardi di euro, in crescita del 282% rispetto al 2009. E l'Ott Video, vale a dire i contenuti video distribuiti sull'open internet e non controllati su una rete proprietaria (*managed network*) rappresentavano ormai il 60% del valore di mercato.

In soli 5 anni le forze di mercato si sono spostate dalla decisa prevalenza del TV VoD, quindi principalmente degli operatori nazionali, tanto pay quanto in chiaro, ai fornitori di servizi OTT, che distribuiscono contenuti su internet e sono soggetti a una regolazione meno stringente nei casi in cui operino al di fuori dell'Unione europea. In questo caso è evidente come internet abbia modificato l'equilibrio del mercato da una concorrenza nazionale tra fornitori di servizi TV VoD, a una competizione allargata a livello internazionale tra nuovi entranti, fornitori di servizi Over the Top.

Una novità emersa ancora più di recente, nel corso degli ultimi due anni, e in particolare da quando Netflix ha fatto il suo ingresso in 14 mercati dell'Unione europea⁹, è rappresentata dalla diffusione e dal successo dei servizi di Subscription Video-on-demand (SVoD).

Nel 2013, secondo i dati di IVF, la spesa dei consumatori per servizi Ott SVoD ammontava a 520.9 milioni di euro, quasi il 150% in più rispetto all'anno precedente. I servizi SVoD rappresentavano pertanto il segmento più importante e in crescita più rapida tra i servizi video Ott¹⁰.

I servizi SVoD, permettendo agli utenti un consumo illimitato dei contenuti in catalogo per un abbonamento fisso, solitamente intorno agli 8-10 euro al mese, risultano particolarmente attraenti, come si evince dalla rapida crescita di questi servizi nel Regno Unito - 28 milioni di sterline nel 2009 contro 437 milioni nel 2014, con una previsione sopra il miliardo entro il 2019¹¹. A questo si deve però aggiungere che il Regno Unito è uno dei mercati più evoluti, in Europa, per quanto riguarda l'intrattenimento digitale.

Si è notato inoltre che con lo sviluppo dei servizi SVoD, questi nuovi servizi digitali cominciano a risultare attraenti anche per le generazioni più mature, e non solo agli *early adopters*.¹²

Con l'ampliamento dell'offerta in altri paesi dell'Unione europea, grazie principalmente all'ingresso di Netflix e alla reazione degli operatori nazionali, si prevede che i servizi SVoD conoscano un ulteriore rapido sviluppo in Europa occidentale, e in misura più contenuta nel resto del continente. Stime di IHS prevedono un aumento degli abbonati di Netflix da 3 milioni nel 2013 a 21 milioni nel 2019 in Europa occidentale, 19.9 milioni solo nell'Unione europea.¹³

L'avvento di Netflix in Europa ha agito da catalizzatore per altri attori, ancora solo a livello di annuncio, scatenando nei mercati coinvolti un vortice di attività promozionale da parte degli operatori locali¹⁴.

I dossier europei del DSM rilevanti per il settore audiovisivo e la posizione italiana

Nuove regole per i servizi media audiovisivi

La modernizzazione della legislazione Ue in materia di servizi di media audiovisivi è una delle priorità chiave della Commissione europea, nel quadro delle azioni volte a completare il mercato unico digitale.

Una riforma che dovrebbe rilanciare anche il ruolo delle industrie creative e culturali, garantire e promuovere la diversità culturale e fissare standard elevati per la protezione dei minori.

Il 30 settembre 2015 si è chiusa la consultazione pubblica lanciata dalla Commissione, alla quale hanno partecipato oltre 400 soggetti. I primi esiti mostrano profonde differenze tra chi è favorevole allo status quo e chi spinge per un cambiamento radicale. In questa fase la Commissione sta svolgendo l'esercizio di valutazione di impatto sull'efficacia dello strumento, ed entro il 2016 dovrebbe rendere pubblica una proposta normativa.

Il nostro Paese ha partecipato alla consultazione con un documento congiunto MiBACT-Mise¹⁵ volto a sostenere la crescita dell'economia audiovisiva, ad assicurare la promozione delle opere europee salvaguardando la cultura e l'identità europea e a contribuire alla creazione di un *framework* regolatorio che garantisca concorrenza e competitività.

Nel documento si ribadisce la necessità di una revisione profonda del testo e non di un semplice "refit", come fortemente richiesto nel corso del nostro Semestre di presidenza UE. Per garantire condizioni di parità, la posizione italiana è orientata a "modificare la Direttiva per estendere tutte o alcune delle sue disposizioni, ai fornitori che offrono contenuti audiovisivi che non rientrano tra quelli "comparabili ai servizi televisivi" o ai fornitori che ospitano contenuti generati dagli utenti, ridiscutendo, oltre alla distinzione fra servizi lineari e non lineari, anche taluni aspetti del principio del paese d'origine, nei molti casi in cui ciò appare inevitabile".

Come noto, nella Direttiva Servizi Media Audiovisivi, 2010/13/UE (Direttiva Smav), oggetto di revisione, è stabilito il principio del paese d'origine per cui se un fornitore di servizi di media pone la base del suo stabilimento in un Stato Membro deve rispettare le regole ivi in vigore. In Europa esistono 28 regimi fiscali e giuridici diversi a tutela dei minori, della promozione della produzione europea e della salvaguardia dei diritti di chi produce. Le profonde differenze in termini di regolamentazione nazionale hanno spinto molti soggetti che offrono servizi a stabilire la propria sede nel Paese in cui le regole risultano meno vincolanti.

La posizione italiana guarda con favore ad una rivalutazione del principio, aggiornandolo al nuovo contesto competitivo, prendendo in considerazione il luogo dove l'attività economica è svolta, piuttosto che quello di stabilimento. Più in generale si vede con favore l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva ai servizi di media audiovisivi che sono stabiliti al di fuori dell'Ue ma che si rivolgono al pubblico dell'Ue e la cui presenza nell'Ue è rilevante in termini di quota di mercato/volume d'affari.

Il compito della Commissione non è semplice: essa si trova a dover riconsiderare il regime giuridico dei servizi audiovisivi nel nuovo ecosistema digitale, garantendo le migliori condizioni di competitività senza frenare l'innovazione. Sarà necessario valutare soluzioni efficaci affinché l'ingresso degli Ott produca benefici per il mercato europeo dell'audiovisivo aumentando il livello di innovazione e competizione, senza danneggiare e discriminare i soggetti tradizionali. E dunque sarà opportuno considerare se e come debbano essere rafforzate le misure europee e nazionali volte a stimolare l'offerta legale di contenuti di media audiovisivi on line.

Ciò è tanto più complesso in considerazione del fatto che, come risulta dalla stessa strategia per il DSM, intervenire sulla Direttiva Smav potrebbe non essere sufficiente, poiché vi sono numerosi altri dossier rilevanti per il settore audiovisivo (copyright, e-commerce, fiscalità, privacy).

E' naturalmente auspicabile aumentare il grado di armonizzazione tra i regimi normativi dei singoli Paesi membri e rendere più uniforme l'applicazione delle norme europee mantenendo fermo il principio del Paese di origine, anche se in alcuni casi (ad esempio per i servizi "customizzati" per specifici mercati

nazionali di sbocco) può risultare più efficace applicare il principio del Paese di destinazione. Il quadro è reso più complicato dal fatto che in alcuni Paesi sono state introdotte misure estranee al campo di applicazione della direttiva, come i provvedimenti para-fiscali adottati in Francia e Germania, suscettibili di spostare i vantaggi competitivi e di alterare gli equilibri concorrenziali del mercato unico.

Esistono poi proposte intermedie, che seguono un approccio *follow the money* che mira ad individuare i soggetti fornitori di servizi sulla base dei flussi di entrate monetarie nel Paese di destinazione. In ogni caso la Commissione è chiamata a valutare l'opportunità di un maggior sforzo di coordinamento tra le Autorità di controllo e regolamentazione operanti nei vari Paesi Membri anche attraverso un maggiore scambio di informazioni sui regimi normativi applicati nei vari territori.

Nell'ottica di un alleggerimento del carico regolatorio, si può poi immaginare un *trade off* tra meccanismi di maggiore flessibilità nel rispetto degli obblighi quantitativi (anche in materia commerciale), semplificazione delle norme, co-regolamentazione e maggiore certezza dei flussi di investimento a favore della produzione.

Per quanto riguarda in particolare l'Italia, è poi da tenere in considerazione la recentissima riforma del sistema di sostegno del cinema e dell'audiovisivo varata di recente dal Governo italiano¹⁶ che già contiene misure per il sostegno a tale industria.

Ruolo delle piattaforme online e degli intermediari

Tra gli interventi predisposti dalla Commissione per creare un Mercato unico digitale, vi è anche un'analisi dettagliata del ruolo sempre più rilevante svolto dalle piattaforme e dagli intermediari online (motori di ricerca, social media, appstore, ecc.), per comprendere a fondo le dinamiche di sviluppo e i diversi modelli commerciali praticati. L'analisi si baserà sugli esiti di una apposita consultazione pubblica ("Quadro normativo per le piattaforme, gli intermediari online, i dati e il cloud computing e l'economia collaborativa") conclusasi di recente (dicembre 2015).

In un *position paper* elaborato dal Mise in risposta alla consultazione, si afferma che il crescente ruolo economico e sociale delle piattaforme online (disciplinate dalla direttiva del 2000 sul commercio elettronico, 2000/31/Ce) abbia contribuito a migliorare la circolazione delle informazioni, ampliare la possibilità di scelta di prodotti e servizi da parte dei consumatori, aumentare la trasparenza su prezzi e offerte e a creare nuove opportunità commerciali e, in generale, a ridurre i costi di transazione ed aumentare il grado di innovazione anche sotto il profilo dei modelli di business. Nel *position paper* si sottolinea che esistono differenze sostanziali tra i diversi tipi di piattaforma, con riferimento per esempio alle transazioni (commerciali e non) facilitate dagli intermediari online, alle caratteristiche dei diversi versanti del mercato, e alla regolazione applicabile agli operatori tradizionali che competono coi (o per i) servizi offerti dalle piattaforme. Differenze che potrebbero richiedere – nel quadro di una nuova disciplina della materia – una classificazione “per tipologia” che consentirebbe, tra l'altro, una maggior tutela del diritto d'autore nel Mercato unico digitale. Una riflessione particolare meritano poi gli *user generated content* (i contenuti prodotti e caricati autonomamente dall'utente), tanto sull'aspetto della protezione del diritto d'autore o quanto con riferimento alla privacy.

Una maggiore certezza normativa è richiesta anche con riferimento alla veicolazione di contenuti illeciti da parte delle piattaforme on line. Nella Direttiva sul commercio elettronico 2000/31/Ce, nel caso di internet si parla di una responsabilità ex-post nel momento in cui l'hosting viene a conoscenza del contenuto illecito, mentre nella Direttiva sui Servizi di Media Audiovisivi la responsabilità editoriale è sempre ex-ante, per qualunque programma trasmesso. La questione è importante in considerazione del livello di convergenza dei servizi. E' dunque importante identificare quali soluzioni adottare per rendere il concetto di responsabilità editoriale più efficace nel nuovo contesto digitale. Sicuramente va valutata l'opportunità di una norma europea che richieda ai titolari di siti che mettono a disposizione contenuti e servizi ai consumatori dell'Unione europea di fornire la proprie identità e i dati dell'impresa

Non solo, è opportuno che si sperimentino sistemi tecnici automatici, ove possibile, in grado di abbattere i tempi di rimozione dei contenuti illeciti (*notice and take down*). Se l'attuale Direttiva sull'e-

commerce non prevede un obbligo di sorveglianza permanente (*stay down*) sul contenuto, andrebbe quanto meno incoraggiata la nascita di codici di condotta e autoregolamentazione e l'adozione di tecnologie che consentano di impedire che il contenuto rimosso non venga caricato nuovamente. In particolare si ritiene fondamentale, in applicazione di quanto prescritto nella direttiva e-commerce, che l'intermediario si attivi prontamente specie quando si tratta di tutti quei contenuti ascrivibili al più ampio genere delle opere dell'ingegno (es. opere audio-visive, filmati, file musicali, opere letterarie, ecc). Come più volte affermato anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, l'intermediario, anche se "neutro" e "passivo", ha comunque l'onere di attivarsi per eliminare l'illecito agendo con la dovuta diligenza.

Gli intermediari tecnici sono caratterizzati da un modello di business basato, almeno teoricamente, sulla pura aggregazione: sono, sempre teoricamente, avulsi da attività editoriali e pertanto, sempre teoricamente, "non responsabili" dei contenuti resi disponibili sulle rispettive piattaforme.

Nella normativa europea di riferimento, la Direttiva sul commercio elettronico appunto, che risale al 2000, tale esenzione di responsabilità si basa sul principio della conoscenza *ex post* per le attività degli intermediari. Se il proprietario di contenuto identifica caricamenti "indebiti" sulle piattaforme, ha la facoltà di comunicarlo agli operatori interessati e richiederne la rimozione. Conseguenza pratica di questo principio, però, è la sostanziale libertà di pubblicare senza vincoli. Infatti, i controlli sono interamente a carico dei produttori di contenuti, per i quali è estremamente difficoltoso (nonché oneroso) monitorare costantemente le piattaforme, segnalando violazioni in modo puntuale e tempestivo.

Tale direttiva, in realtà, fu concepita con riferimento esclusivo agli intermediari passivi, ovvero le Telecom dell'epoca che avevano tutt'altra configurazione rispetto al traffico di dati in rete.

La struttura attuale di molte piattaforme è radicalmente cambiata assumendo caratteristiche molto più attive nel processo di intermediazione dei contenuti.

Il potere negoziale degli intermediari o la posizione dominante di alcuni è rafforzato dal principio normativo del *safe harbour* che rende inattuabile la compensazione contrattuale dei vantaggi degli intermediari. Gli intermediari tecnici di maggior rilievo hanno nei fatti raggiunto una posizione tale da consentire loro di poter guidare commercialmente il gioco.

Questo posizionamento ha riflessi in termini di monetizzazione dei contenuti e remunerazione dell'intera filiera.

In generale è auspicabile una regolazione pro-concorrenziale che tenga conto delle nuove tecnologie e non limiti la crescita e lo sviluppo di nuovi mercati di prodotti e servizi.

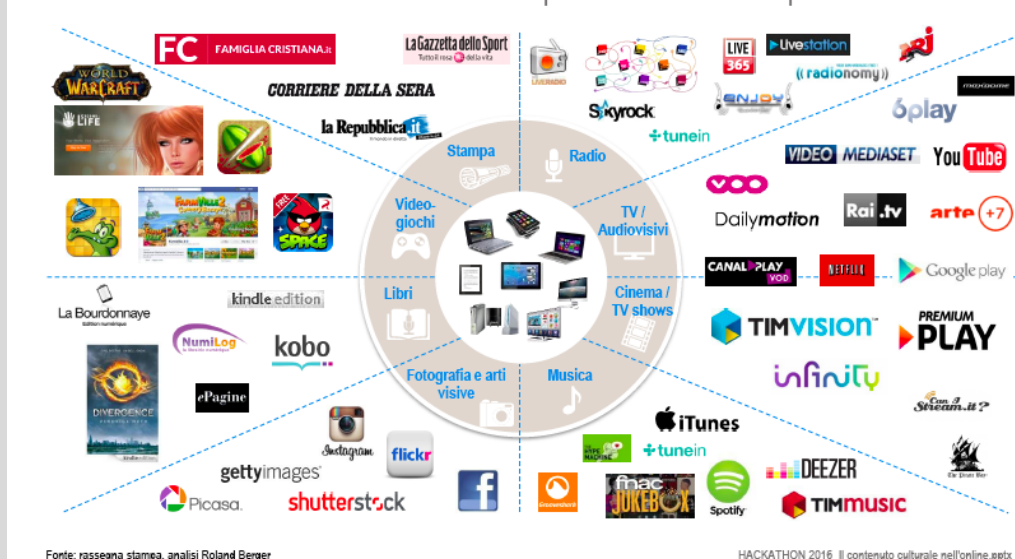
Box 2. Il ruolo dei contenuti audiovisivi e culturali fruiti sulle piattaforme digitali

Dal punto di vista del mezzo e del dispositivo, il contenuto culturale, che include cinema, musica, radio, fotografia, TV, stampa, esibizioni live, libri e videogiochi, sta passando dalla proprietà fisica ad un utilizzo basato su piattaforme cloud e in streaming.

I consumatori, grazie all'evoluzione tecnologica, sono ormai quasi costantemente connessi alla rete. Di conseguenza, l'offerta di contenuto audiovisivo e culturale è ora particolarmente ricca, e ciò ha aperto il campo al gruppo eterogeneo dei cosiddetti intermediari digitali (distributori digitali autorizzati e intermediari tecnici), e ha sollevato la questione della creazione di valore attraverso il contenuto culturale nell'ambiente digitale. Insieme ai distributori digitali autorizzati (servizi Ott, tra cui quelli generali come iTunes e quelli specializzati come Netflix o Spotify), gli intermediari tecnici coprono una vasta gamma di attori e modelli di business, dai motori di ricerca ai social network agli aggregatori di contenuti e agli specialisti di servizi cloud.

Gamma dell'offerta di contenuto culturale disponibile tramite un dispositivo connesso

Gamma dell'offerta di contenuto culturale disponibile tramite un dispositivo connesso



Fonte : Roland Berger

È noto come value gap il divario tra il valore ricavato da alcuni dei cosiddetti intermediari tecnici (ne sono esempi aggregatori di contenuti e motori di ricerca) attraverso la distribuzione e monetizzazione di contenuto (musica, video, notizie etc.) e il valore che viene riconosciuto ai titolari dei relativi diritti.

Non esistono stime precise circa il volume effettivo di questo fenomeno. Uno studio promosso recentemente da SIAE ha analizzato lo scenario dell'offerta e distribuzione dei contenuti culturali, partendo dallo studio dei distributori digitali autorizzati (che offrono i cosiddetti servizi Over The Top) per poi confrontarli con gli operatori che nello studio vengono definiti "intermediari tecnici".

I distributori digitali autorizzati come Netflix o Spotify spendono oltre il 70% dei loro ricavi per i contenuti culturali con una differenza nei ricavi netti annuali per utente: su Netflix ogni abbonato vale circa 62 euro all'anno e su Spotify 17. Dopo il pagamento dei contenuti, il ricavo per utente medio scende a 16 euro all'anno per Netflix e a 5 per Spotify.

I cosiddetti "intermediari tecnici" (motori di ricerca, social network, aggregatori di contenuti, servizi di file hosting, piattaforme audio/ video etc.), che veicolano direttamente o indirettamente i contenuti culturali, hanno costruito un business rilevante che dalle analisi vale in Europa 22 miliardi di euro l'anno (di cui 16 Google e 3 Facebook) e in Italia 1,3 miliardi di euro.

In questo business i ricavi direttamente legati ai contenuti culturali ammontano a circa 5 miliardi di euro a livello europeo e 369 milioni di euro in Italia ed è costituito, sempre per l'Italia, per 167 milioni di euro dai social network e 150 milioni di euro dai motori di ricerca. E di questi 369 milioni quasi nulla arriva ai produttori dei contenuti.

Tali cifre non comprendono inoltre l'impatto indiretto dei contenuti culturali sulla generazione dei ricavi: a causa del ruolo che ricoprono nel rendere gli intermediari tecnici rilevanti, esaustivi e utili, i contenuti culturali contribuiscono in gran parte alla fidelizzazione, frequenza e profondità di utilizzo da parte degli utenti. Se anche tali contributi fossero conteggiati, si stima che l'impatto complessivo sui loro ricavi in Europa ammonterebbe a circa 13.670 milioni di euro pari a circa il 62% del loro fatturato e in Italia a circa 875 milioni di euro pari al 64% del fatturato.

In questo contesto risulta evidente come sia gli operatori istituzionali sia quelli economici abbiano bisogno di intraprendere una serie di iniziative volte a contenere una tale dispersione di risorse. Si tratta, infatti, di centinaia di milioni di euro che potrebbero liberare risorse per il sistema e rilanciare investimenti ed occupazione.

Geoblocking e sostegno all'e-commerce

La Commissione ha lanciato una consultazione sul cosiddetto Geo-blocking ("sui blocchi ed altre restrizioni di natura geografica che impediscono gli acquisti e l'accesso alle informazioni nella Ue"), fenomeno che riguarda quelle pratiche utilizzate da prestatori di servizi e/o vendita prodotti on-line che nella maggior parte dei casi si traducono in vere e proprie discriminazioni nei confronti del consumatore.

Obiettivo della consultazione – conclusa anch'essa il 30 dicembre 2015 - è raccogliere informazioni su barriere commerciali ingiustificate all'acquisto e alla vendita, da parte dei cittadini europei, di beni e servizi online disponibili in altri paesi dell'Ue. Non rientra nell'oggetto della consultazione la questione delle barriere connesse al *copyright* e alla licenza di contenuti.

Le pratiche di geo-blocking sono utilizzate dalle aziende per segmentare i mercati rispetto ai propri confini nazionali, limitando le opportunità di consumo e di scelta del consumatore, costituendo al contempo una causa importante di frammentazione del mercato interno. Il fenomeno si manifesta in forme, modalità ed intensità diverse: si va dal negato accesso al sito web commerciale alla non possibilità di acquistare un determinato prodotto e/o di un determinato servizio sullo stesso sito web, oppure il consumatore è reindirizzato ad un sito web locale della stessa società con prezzi diversi o un prodotto diverso. In altri casi, in cui la vendita non è negata, le pratiche di geo-localizzazione vengono utilizzate per applicare prezzi diversi in maniera automatica in base alla posizione geografica di stabilimento del consumatore.

Applicare le restrizioni geografiche è il risultato di una decisione unilaterale degli operatori economici o il frutto di accordi tra i concorrenti ai fini della ripartizione di quote di mercato, o anche di accordi verticali (per i diritti di distribuzione in un determinato territorio). A volte queste restrizioni sulla fornitura e conseguente differenziazione dei prezzi possono essere giustificati, ad esempio quando il venditore deve rispettare specifici obblighi di legge (costi supplementari derivanti dalla distanza, caratteristiche tecniche della prestazione, diverse condizioni del mercato, rischi aggiuntivi in relazione a normative diverse da quelle dello Stato membro di stabilimento).

Tuttavia, in molti casi il geo-blocking non è giustificato e la Direttiva 2006/123/Ce relativa ai servizi nel mercato interno vieta espressamente all'articolo 20 le discriminazioni in base al criterio della residenza e della nazionalità nei confronti del destinatario del servizio, richiedendo agli Stati membri di eliminare, laddove possibile, gli ostacoli normativi/amministrativi posti in essere nei confronti di coloro che intendono avvalersi di servizi forniti da prestatori stabiliti in altri Stati membri. L'esperienza applicativa dei vari regimi nazionali ha dimostrato che il quadro normativo vigente (e-Commerce - Direttiva 2000/31/Ce e Servizi - Direttiva 2006/123/Ce), non è sufficiente ad evitare discriminazioni. Per tale motivo la Commissione auspica l'adozione di una specifica misura legislativa che si affianchi alla disciplina esistente. Le norme dovrebbero prevedere espressamente, almeno a titolo esemplificativo, i comportamenti vietati e i quelli giustificabili solo a condizioni prefissate. Sotto il profilo applicativo, il rispetto della misura legislativa che sarà adottata entro il 2016, dovrà essere assicurato mediante varie azioni coordinate di monitoraggio e controllo da parte della Commissione europea, delle amministrazioni nazionali e autorità indipendenti.

In Italia nel 2013 sono state introdotte misure che prevedono un sistema di segnalazione, assistenza e controllo a garanzia del rispetto del divieto di discriminazione, e che estende, tra l'altro, i poteri dell'Autorità nazionale di tutela della concorrenza in materia di pratiche commerciali scorrette.

Partendo dall'assunto che i fenomeni di geo-blocco ingiustificato sono lesivi per il completamento del mercato interno, la Commissione ha il compito ora di assicurare l'effettiva tutela del consumatore e fornire all'operatore economico un quadro giuridico certo e chiaro, adottando misure per una corretta applicazione dell'articolo 20 della Direttiva 2006/123/Ce, dando vita così ad un sistema di *enforcement* più efficace. Dovrà dunque prevedere in quali casi le determinazioni contrattuali possano considerarsi giustificate e quindi non discriminatorie, e statuire rimedi per evitare che i consumatori europei siano trattati in modo differente dai rivenditori online. E trattandosi di questioni di natura transfrontaliera, sarà opportuno prevedere azioni coordinate e strumenti di controllo adeguati per garantire il rispetto dell'azione legislativa.

Diritto d'autore e portabilità dei contenuti on line

Attualmente agli europei che viaggiano all'interno dell'UE accade di non poter fruire di servizi di contenuti online quali film, trasmissioni sportive, musica, e-book o giochi per accedere ai quali hanno pagato nel proprio paese di origine. La proposta di regolamento sulla portabilità transfrontaliera dei servizi di contenuti online intende "rimuovere tali restrizioni per consentire ai cittadini dell'Ue che si spostano in un altro Stato membro di continuare ad accedere ai contenuti digitali che hanno acquistato o per i quali hanno sottoscritto un abbonamento nel proprio paese di origine"¹⁷ La portabilità transfrontaliera dei contenuti

online – secondo i piani della Commissione – dovrebbe diventare operativa nel 2017 (immediatamente applicabile nei 28 Paesi membri) in concomitanza con l’abolizione delle tariffe di roaming nell’Unione e rappresenta il primo vero atto normativo della strategia per la creazione del DSM nel quadro di una più complessiva azione di “modernizzazione del quadro normativo dell’Ue per il diritto d’autore” i cui punti chiave sono stati delineati nella comunicazione del 9 dicembre 2015 (*Towards a modern, more European copyright framework*). L’intento generale è fare in modo che gli europei possano “accedere legalmente a un’ampia gamma di contenuti, garantendo nel contempo una migliore protezione e un’equa remunerazione degli autori e degli altri titolari di diritti. Anche settori chiave quali l’istruzione, la cultura, la ricerca e l’innovazione trarranno vantaggio da un quadro normativo più moderno e più europeo”. Il Parlamento europeo (Parere Gebhardt-Kallas¹⁸) nell’accogliere con favore la proposta della Commissione di accrescere la portabilità e interoperabilità al fine di stimolare la libera circolazione dei contenuti e servizi acquistati legalmente e legalmente disponibili, così come l’accessibilità e il funzionamento a livello transfrontaliero degli abbonamenti, ha voluto sottolineare che non vi è alcuna contraddizione tra il principio di territorialità e le misure intese ad eliminare gli ostacoli alla portabilità dei contenuti, e ha messo in guardia dal promuovere indiscriminatamente il rilascio di licenze paneuropee per il rischio di una diminuzione dei contenuti resi disponibili agli utenti.

Quattro i pilastri sui cui poggia il piano d’azione complessivo della Commissione:

- un più ampio accesso ai contenuti in tutta l’UE: “le norme sulla portabilità dei contenuti puntano a migliorare l’accesso alle opere culturali consentendo agli utenti di fruire dei contenuti online ai quali hanno accesso nel proprio paese – musica, film e giochi – anche quando viaggiano nell’UE, senza alcuna differenza”. La Commissione ha esposto un progetto per creare un “aggregatore UE” di strumenti di ricerca online destinato agli utilizzatori finali per facilitare la ricerca di piattaforme legali di distribuzione dei contenuti.
- eccezioni alle norme sul diritto d’autore per una società inclusiva e innovativa: la Commissione intende intervenire sul fronte delle principali eccezioni al diritto d’autore previste dalla normativa UE e che permettono di utilizzare le opere protette dal diritto d’autore, in determinate circostanze, senza l’autorizzazione preventiva dei titolari dei diritti. Uno degli obiettivi è rendere più semplice per i ricercatori utilizzare le tecnologie di *text mining* e *data mining* per l’analisi di grandi insiemi di dati. Anche gli insegnanti che offrono corsi online saranno facilitati così come le persone con disabilità potranno accedere a un maggior numero di opere, nel rispetto del trattato di Marrakech¹⁹.
- un mercato più equo: la Commissione “valuterà se l’utilizzo online delle opere protette dal diritto d’autore, risultato degli investimenti di autori e industrie creative, è adeguatamente autorizzato e remunerato tramite licenze, verificando se i benefici derivanti dall’utilizzo online delle opere sono equamente ripartiti”. La Commissione è favorevole a un approccio che mira a sviluppare i cosiddetti *Licensing hubs* per accrescere le opportunità di distribuzione e circolazione delle opere in tutti i Paesi membri.
- lotta contro la pirateria: una più ampia disponibilità dei contenuti aiuterà a combattere la pirateria (il 22% degli europei ritiene che i download illegali siano accettabili in assenza di alternative legali nel proprio paese). Partendo da questo assunto si punta ad una applicazione più corretta delle norme in materia di diritto d’autore garantendo il rispetto di tutti i tipi di diritti di proprietà intellettuale. Sarà applicato il principio del *follow the money* per tagliare i flussi finanziari verso le imprese che traggono profitti dalla pirateria.

Il piano di azione della Commissione di riforma del Copyright intende quindi rispondere al duplice obiettivo di tutelare i consumatori rendendo i contenuti più ampiamente disponibili in tutta l’UE e al tempo stesso di garantire una adeguata remunerazione ai creatori ed altri titolari dei diritti facilitando l’affermazione di nuovi modelli commerciali

In fase di *enforcement* bisognerà poi scegliere attentamente quali soluzioni adottare per rafforzare la certezza giuridica, aumentare la trasparenza e garantire un maggiore equilibrio nel sistema che disciplina la remunerazione degli autori e degli interpreti ed esecutori, tenendo conto delle competenze dell’Unione e di

quelle nazionali. E' opportuno che le industrie creative e della distribuzione e siano adeguatamente coinvolte in questo processo di riforma, così come è necessario tenere in debita considerazione la specificità dei modelli di business che finanziano l'industria audiovisiva e che sono fondati su licenze territoriali.

Nell'ottica del DSM é utile ricordare che l'UE già dispone di programmi mirati al sostegno economico delle industrie culturali, quali "Europa creativa" e i programmi di ricerca e innovazione, i quali potrebbero essere rafforzati proprio per garantire ulteriori incentivi all'offerta legale di servizi VoD.

Con riferimento al regolamento sulla portabilità dei contenuti online, si segnalano alcuni profili di criticità segnalati anche in sede nazionale (Tavolo Mercato Unico Digitale istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio) quali la definizione della presenza "temporanea" di un utente/abbonato di un servizio di contenuti online in uno Stato membro diverso dal suo Paese Ue di residenza o ancora gli obblighi contrattuali del fornitore in merito alla qualità del servizio reso. A questo riguardo occorrerà introdurre correttivi introdurre per garantire ed evitare eventuali comportamenti elusivi e limitare il rischio che i costi aggiuntivi da sostenere da parte dei fornitori di servizi vengano attribuiti totalmente all'utente/abbonato.

Note

- ¹ Comunicazione della Commissione europea, *A digital Single Market Strategy for Europe*, COM(2015)/192, 9 maggio 2015
- ² European Patent Office and Office for Harmonization in the Internal Market, *Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the European Union*, Industry-Level Analysis Report, September 2013, http://ec.europa.eu/internal_market/intellectual-property/studies/index_en.htm.
- ³ European Commission, *The EU explained: Culture and audiovisual*, 2014, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/culture_audiovisual_en.pdf.
- ⁴ Secondo l'Osservatorio europeo dell'audiovisivo, i fondi nazionali ed europei a sostegno del comparto hanno avuto una dotazione di 2.1 miliardi di euro nel 2011. Comunicazione della Commissione europea, *European film in the digital era. Bridging cultural diversity and competitiveness*, COM(2014)/272, 15 maggio 2014.
- ⁵ OCED, *Enquiries into intellectual property's economic impact*, 2015.
- ⁶ Italia Creativa. PRimo studio sull'industria della cultura e della creatività in Italia, E&Y, 20 gennaio 2016.
- ⁷ Yearbook 2014 of the European Audiovisual Observatory, http://www.obs.coe.int/en/shop/yearbook/-/asset_publisher/ip2J/content/yearbook-2014. I mercati considerati sono Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Spagna, Svezia, Regno Unito e Ungheria.
- ⁸ IVF – Yearbook 2014, http://www.ivf-video.org/new/public/media/EU_Overview_2014.pdf.
- ⁹ Alla fine del 2015 Netflix è presente con i propri servizi SVoD in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito.
- ¹⁰ Va però detto che quattro mercati - Regno Unito, Finlandia, Norvegia e Svezia - rappresentano il 75% della spesa complessiva per servizi SVoD nel 2013 in Europa.
- ¹¹ Digital TV Europe, *UK SVoD market to pass £1 billion by 2019*, 23 marzo 2015, <http://www.digitalTveurope.net/342182/uk-svod-market-to-pass-1-billion-by-2019/>.
- ¹² Nel Regno Unito, il 38% delle persone nella fascia d'età 35-45 ha utilizzato servizi SVoD nel 2014, in crescita del 7% rispetto al 2013. Nello stesso periodo, il consumo di tali servizi nella fascia d'età 45-54 ha conosciuto un incremento ancora maggiore, +15%, essendo questi utilizzati dal 35% dei consumatori. Warc, *Older viewers turn to SVOD*, 25 maggio 2015, http://www.warc.com/Content/News/N34804_Older_viewers_turn_to_SVOD.content?PUB=Warc%20News&CID=N34804&ID=665db27c-3a9e-4a73-aeb4-7bbd0e41dead&q=&qr=.
- ¹³ Briel R., *Western Europe Netflix Subscribers will more than double by 2019, according to IHS Technology*, BroadbandTV News, 9 giugno 2015, <http://www.broadbandTvnews.com/2015/09/15/netflix-subscribers-will-more-than-double-in-western-europe/>.
- TV News, 9 June 2015, <http://www.broadbandTvnews.com/2015/06/09/netflix-subscribers-to-more-than-double-in-western-europe/>.
- ¹⁴ Murray S., *Ott Tv and video revenues to rocket to \$51 billion*, BroadbandTV News, 15 giugno 2015, <http://www.broadbandTvnews.com/2015/06/15/ott-Tv-and-video-revenues-to-rocket-to-51-billion/>.
- ¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/public-consultation-directive-201013eu-audiovisual-media-services-avmsd-media-framework-21st>

-
- ¹⁶ Per approfondimenti http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_1315140184.html
- ¹⁷ Nell'analisi di impatto che accompagna il regolamento sulla portabilità transfrontaliera vengono fornite alcune stime previsionali sul consumo di contenuti online che legittimano l'opportunità di intervenire. Entro il 2020 il numero di smartphone in Europa raddoppierà raggiungendo la cifra di 800 milioni. Chi possiede uno smartphone consuma più di 4 ore di contenuti video su base settimanale: metà ne fruisce mentre è in viaggio. Circa 60 milioni di abitazioni europee (20% del mercato pay-Tv) sottoscriveranno un abbonamento a servizi di video streaming entro il 2020. Nel 2014 il numero di abbonati a servizi Vod in 14 Paesi membri (circa 3mila tra catch-up Tv ed offerte Vod) è stato pari a 25 milioni. Tenendo conto anche delle dinamiche di crescita dei flussi turistici, sempre entro il 2020 ci si attende che la quota di utenti potenzialmente interessati a fruire di servizi online mentre sono fuori dai confini della propria residenza nazionale raggiunga il 14% del totale dei consumatori europei, ovvero 72 milioni di persone.
- ¹⁸ *Verso un atto per il mercato unico digitale*, relazione presentata presso la Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia del Parlamento europeo, A8-071/2015.
- ¹⁹ Il *Trattato di Marrakech per facilitare l'accesso ai testi pubblicati alle persone cieche, con incapacità visive o altre difficoltà ad accedere al testo stampato* è stato sottoscritto su impulso della Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale a Marrakech il 28 giugno 2013, e ha introdotto il principio per cui il diritto d'autore trova una deroga di fronte alla necessità di permettere ai non vedenti o ipovedenti di accedere al sapere su un piano di parità. Il documento contiene eccezioni alla proprietà intellettuale per i testi destinati a persone con disabilità visiva (in audio, Braille, con caratteri ingranditi o in versione elettronica).

LE POLITICHE EUROPEE A SOSTEGNO DELL'AUDIOVISIVO²⁰

La strategia Europa 2020

Il Consiglio europeo dei capi di Stato e di Governo, nella sessione straordinaria del 23 e 24 marzo 2000 a Lisbona, concordava per la prima volta alcuni obiettivi strategici a medio termine per l'Unione europea, volti a fronteggiare le sfide dello sviluppo e a mantenere unità di intenti tra gli Stati membri in tema di politica sociale ed economica.

In quell'occasione nacque la cosiddetta Strategia di Lisbona²¹ che, per il decennio successivo, aveva come obiettivo dichiarato quello di sostenere l'occupazione, la crescita economica e la coesione sociale, per fare dell'Europa la "economia della conoscenza" più competitiva e dinamica del mondo. Tale strategia è sfociata in una serie di accordi di partenariato per la crescita e l'occupazione, i cui esiti in chiaroscuro, nel contesto della cupa crisi che si è nel frattempo abbattuta sull'Europa, sono stati ampiamente discussi negli ultimi anni²².

Al termine del primo decennio del XXI secolo, gli obiettivi di Lisbona sono stati ridefiniti da un nuovo piano strategico, denominato Europa 2020 e adottato dal Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo del 17 giugno 2010²³.

Fulcro della nuova strategia è il passaggio dal concetto di "economia della conoscenza" alla sfida di una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile.

Un ruolo fondamentale, in questo contesto, è rivestito dalla cultura, "un vero diritto, esigibile e misurabile"²⁴. Il sostegno e la promozione della cultura e delle imprese creative sono considerati, nel nuovo piano strategico, come un pilastro dello sviluppo sostenibile.

La programmazione finanziaria della strategia Europa 2020 ha richiesto due anni di negoziati. Muovendo dall'accordo del Consiglio europeo raggiunto l'8 febbraio 2013, il Parlamento europeo ha finalmente approvato il 20 novembre 2013 il Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp) dell'Unione europea relativo al settennato 2014-2020, per 960 miliardi di euro complessivi. In questa programmazione, le politiche culturali (e all'interno di esse quelle rivolte alla promozione dell'audiovisivo) trovano spazio in vari ambiti, tra cui alcuni Programmi direttamente gestiti dalla Commissione europea, quali Digital Agenda (programma per lo sviluppo delle tecnologie digitali), Horizon 2020 (dedicato alla ricerca e all'innovazione) e soprattutto Europa Creativa.

Si noti che il Programma Quadro per la ricerca e l'innovazione Horizon 2020 (composto di 3 Pilastri e, per ognuno di questi, da una serie di subprogrammi) non conteneva nel testo originale alcun riferimento alla cultura; alcuni emendamenti proposti e approvati dal Parlamento hanno in un secondo momento inserito la cultura e le industrie culturali nel Programma. Per esempio, il secondo pilastro del Programma - Industrie competitive – è dedicato alle tecnologie per l'informazione e la comunicazione, ovvero alle "Ict per i contenuti, le industrie culturali [termine inserito in emendamento] e le creatività digitali".

Altri riferimenti alla cultura sono stati inseriti in forma di emendamento, per esempio, nel terzo Pilastro di Horizon 2020 (*Societal Challenge*): il sesto *challenge* ha come obiettivi specifici il sostegno a una maggiore comprensione dell'Europa, la promozione di soluzioni e il supporto a società inclusive, innovative e riflessive. A quest'ultimo scopo "le scienze sociali e la ricerca umanistica possono svolgere un ruolo importante [...] E' altresì indispensabile comprendere ed esplorare, oltre che promuovere, l'accesso e la conservazione dell'immenso *patrimonio culturale europeo* come elemento fondamentale di condivisione tra i cittadini europei e strumento di coesione all'interno della società europea"²⁵.

Ulteriori riferimenti alla cultura sono presenti in altri programmi affidati agli Stati membri: tra questi, le *key action* dei Fondi strutturali, destinati alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e all'innovazione e, in parte, gli obiettivi della programmazione Sviluppo rurale, che possono comprendere servizi culturali e interventi sul patrimonio se rilevanti per lo sviluppo del territorio.

Table 1. Unione europea, programmazione strategica 2014-2020

La programmazione attuale trova spazio in:			
Programmi gestiti direttamente dalla Commissione europea		Progetti affidati agli stati membri	
Principali programmi	Budget (miliardi euro)	Principali programmi	Budget (miliardi euro)
Horizon 2020	70	Coesione (Fondi strutturali)	325
Digital Agenda	11		
Europa Creativa	1,46	Pac (Sviluppo rurale)	373

Fonte: Commissione europea

Le regole europee

La regolamentazione del settore audiovisivo è principalmente dominio delle politiche e dei Governi nazionali, ma da venticinque anni l'Unione europea si è assunta il compito di formulare un complesso di norme minime e orientamenti generali, con lo scopo di tracciare un terreno giuridico condiviso e di difendere gli interessi comuni dei Paesi membri, rafforzando il mercato interno della produzione e distribuzione di contenuti audiovisivi e cercando di garantire condizioni di concorrenza leale. Uno dei principali documenti della regolamentazione comunitaria in tema di audiovisivo è la Direttiva Servizi Media Audiovisivi (Direttiva Smap, ex Direttiva Tv senza frontiere) modificata ed aggiornata già tre volte dal 1989 (anno in cui fu varata la prima versione) e che entro il 2016 dovrebbe essere oggetto di una nuova profonda revisione al fine di adeguare lo strumento normativo al mutato scenario conseguente allo sviluppo dell'ecosistema digitale e alla progressiva diffusione delle nuove piattaforme e *device* di distribuzione/fruizione dei contenuti audiovisivi, con particolare riguardo all'allineamento delle regole da applicare ai nuovi soggetti e ai nuovi canali.

I temi affrontati dalla Direttiva Smap sono molteplici e qui di seguito si fornisce un tentativo di schematizzazione a seconda se riguardino tutte le tipologie di servizio o soltanto quelli tradizionali (lineari)²⁶.

Table 2. Direttiva Smap: norme per tutti i servizi vs norme solo per i servizi lineari

Tutti i servizi	Solo i servizi lineari
Obblighi di informazione	Tutela dei minori
Accessibilità dei programmi ai disabili	Tutela produzione europea e indipendente
Identificazione pubblicità e sponsorizzazioni	Affollamenti pubblicitari
Principi generali sulle interruzioni pubblicitarie e divieto interruzioni nei notiziari	Eventi in esclusiva / non criptabili
Restrizioni a pubblicità e/o sponsorizzazione (tabacco etc.)	Brevi estratti di cronaca
Inserimento di prodotti (product placement)	Diritto di rettifica
Educazione all'uso dei media	

Fonte: rielaborazione da G. Greppi

Il finanziamento pubblico all'audiovisivo: la normativa Ue sugli aiuti di Stato

Come la Direttiva Smav è stata aggiornata e modificata nel corso degli anni in funzione dei mutamenti del contesto di mercato (richiedendo ancora ulteriori aggiustamenti), così anche la normativa europea in tema di sostegno pubblico all'audiovisivo ha subito modifiche significative nel corso degli ultimi anni.

Il tema complesso del *public funding* all'industria cinetelvisiva si inserisce nella più ampia questione degli aiuti di Stato. La regolamentazione sugli aiuti di Stato nell'Unione europea si basa sugli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) (ex articoli 87 ed 88 del Trattato che istituisce la Comunità europea - Tce). A norma dell'articolo 107 del Tfue, gli aiuti di Stato rispondono alle seguenti condizioni:

- sono forniti da un Paese dell'Ue o mediante risorse statali;
- essi falsano o minacciano di falsare la concorrenza favorendo il beneficiario;
- sono tali da incidere sugli scambi tra i paesi dell'Ue.

Gli aiuti di Stato sono proibiti in base all'articolo 106 del Tfue, che mira ad impedire che l'intervento pubblico nell'economia determini violazioni delle norme del Trattato relative alla libera concorrenza²⁷. Si annoverano tra gli aiuti di Stato sia le forme classiche della sovvenzione, della riduzione o dell'esonero fiscale, del prestito a tasso agevolato, sia aiuti che possono essere prestati in determinate operazioni, come ad esempio l'acquisto di beni o servizi a un prezzo superiore a quello di mercato, o l'esenzione nel pagamento di sanzioni o ammende o, ancora, la rinuncia ai crediti pubblici²⁸.

Tuttavia, l'articolo 106, par. 2 del Tfue (ex articolo 86, par. 2 del Tce) prevede una deroga alle regole sugli aiuti di Stato per le imprese che svolgono un servizio d'interesse economico generale o di servizio pubblico. La deroga può essere applicata quando:

- l'applicazione delle regole di concorrenza impedirebbe alle suddette imprese l'adempimento della specifica missione loro affidata;
- gli scambi commerciali non risultano compromessi in misura contraria agli interessi dell'Unione Europea.

Tra i settori "protetti" rientra la promozione della cultura e, al suo interno, da un lato la produzione cinematografica e televisiva e, dall'altro, il servizio pubblico radiotelevisivo.

Il regime europeo di aiuti alla produzione audiovisiva è stato predisposto nel 2001, con una prima Comunicazione della Commissione europea²⁹; tale regime avrebbe dovuto cessare nel giugno del 2004 ma, grazie a tre provvedimenti di proroga, è rimasto valido fino al 31 dicembre 2012.

La Comunicazione illustrava gli indirizzi programmatici esponendo i principi da seguire nell'applicazione delle norme; si rivolge alle fasi di creazione e di produzione di opere cinematografiche: il principale obiettivo è quello di garantire l'espressione della cultura e del potenziale creativo nazionale e regionale attraverso gli strumenti audiovisivi. Inoltre tali misure sono mirate a generare una dinamica di sviluppo e di consolidamento del settore attraverso la costituzione di solide imprese di produzione e di un serbatoio permanente di competenze umane ed esperienza³⁰.

Perché gli aiuti di Stato siano ammessi, essi devono rispettare determinati criteri di compatibilità, che spetta alla Commissione europea definire e applicare. La valutazione degli schemi di aiuto si fonda prevalentemente sull'analisi dei cosiddetti *cultural test*, ovvero "griglie" contenenti gli specifici criteri di eleggibilità, cui è associato un sistema di punteggio minimo e massimo ottenibile per ciascun prodotto. Proposti dalle Autorità nazionali, i test sono stati sottoposti al vaglio della Commissione, proprio allo scopo di verificare il concreto ed effettivo legame tra l'aiuto concesso e il prodotto culturale che ne beneficia³¹. Nel

corso degli anni sono emerse, proprio in sede di valutazione degli schemi di aiuto proposti, una serie di elementi di criticità, tra cui almeno tre principali:

- la necessità di finanziare aspetti diversi dalla produzione cinematografica e televisiva (quali la distribuzione dei film e la proiezione digitale);
- la necessità di predisporre ulteriori piani regionali di sostegno al cinema, rispetto a quelli esistenti;
- il problema della concorrenza tra alcuni Stati membri per l'utilizzo degli aiuti di Stato, per attirare gli investimenti esteri di imprese produttrici di film su vasta scala, prevalentemente statunitensi.

Anche alla luce di queste considerazioni, il 14 novembre 2013 è stata adottata dalla Commissione europea una nuova Comunicazione Cinema³², che pur riprendendo le linee principali della precedente regolamentazione, introduce alcune modifiche ai criteri previsti per la valutazione degli aiuti di Stato a favore di opere cinematografiche e audiovisive. L'obiettivo delle norme riviste è incoraggiare una creazione audiovisiva vitale in Europa preservando nel contempo la diversità culturale in tutta l'Ue. Viene costituito un quadro Ue comune per il sostegno pubblico concesso dagli Stati membri che tiene conto della dimensione europea del settore audiovisivo ed è volto a garantire che esso resti redditizio e competitivo³³.

In particolare, la nuova Comunicazione estende il campo di applicazione degli aiuti a una gamma più vasta di attività: essa, infatti, riguarda tutti gli aspetti della creazione di un'opera, dal concepimento alla distribuzione, mentre la precedente comunicazione interessava solo la produzione. Inoltre, vengono inclusi nel provvedimento i contenuti audiovisivi dei cosiddetti progetti "transmedia" (ad esclusione dei giochi).

Un'altra modifica di notevole rilevanza anche per le politiche regionali a supporto del settore, riguarda gli obblighi di spesa territoriali. La Comunicazione del 2001 consentiva agli Stati membri di imporre che un importo fino all'80% dell'intero bilancio di un film fosse speso sul proprio territorio. Tuttavia, "le condizioni sulla territorialità rappresentano una restrizione della libertà di circolazione di beni e servizi che può essere giustificata, entro taluni limiti, al fine di garantire il mantenimento delle competenze umane e delle capacità tecniche occorrenti per realizzare opere a carattere culturale"³⁴. In ogni caso, tale restrizione deve essere proporzionata rispetto alle circostanze specifiche inerenti l'attività di produzione cinematografica europea, conformemente ai principi dell'Ue. Perciò, in sede di proroga della Comunicazione nel 2004, la Commissione aveva individuato gli obblighi di spesa territoriale come uno dei punti da approfondire, per verificarne la conformità con i principi del mercato interno stabiliti dal Trattato.

La Comunicazione del 2013 fissa un nuovo tetto di obbligo di spesa territoriale: le autorità eroganti potranno richiedere che fino al 160% degli aiuti concessi venga speso sul proprio territorio e, inoltre, che un livello minimo di attività di produzione si svolga in loco, come condizione per beneficiare degli aiuti. Tale livello non può, però, essere superiore al 50% del bilancio totale di produzione. In tutti i casi, come già stabilito nella Comunicazione precedente, gli obblighi territoriali non possono superare l'80% del bilancio di produzione. Nell'ottica della Ue, "le nuove norme mirano a garantire che gli obblighi territoriali [...] restino proporzionati agli obiettivi perseguiti, vale a dire la promozione della diversità culturale e la correlata tutela delle risorse e del *know how* dell'industria, a livello nazionale e locale"³⁵.

Table 3. Comunicazioni della Commissione europea sugli aiuti di stato all'audiovisivo

2001 Comunicazione della Commissione sulle opere cinematografiche e le altre opere audiovisive (Gu C43 del 16/02/2002)	2013 Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive (Gu C332 del 15/11/2013)
Aiuti destinati solo alla produzione	Aiuti destinati a tutti gli aspetti dell'opera
Aiuti destinati solo a prodotti cinematografici o televisivi	Aiuti destinati anche a progetti "transmedia" (ad eccezione dei giochi)
Obblighi di spesa territoriale: fino all'80% del bilancio di produzione spendibile sul proprio territorio	Nuovi obblighi di spesa territoriale: fino al 160% degli aiuti concessi spendibili sul proprio territorio; livello minimo di attività di produzione in loco (non più del 50% del budget di

	produzione)
2001 Comunicazione della Commissione sulle opere cinematografiche e le altre opere audiovisive (Gu C43 del 16/02/2002)	2013 Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive (Gu C332 del 15/11/2013)

Fonte: Commissione Europea

Le forme del sostegno pubblico all'audiovisivo in Europa

Nel quadro comune del necessario rispetto della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, esiste in Europa una notevole varietà di regimi di aiuti all'audiovisivo, per tipologia, portata e modalità di stanziamento ed erogazione.

Una prima macro-distinzione riguarda la differenza tra gli schemi di sostegno pubblico diretti – erogati attraverso fondi ad hoc – e quelli indiretti, che assumono le forme dell'incentivazione fiscale: tra gli aiuti indiretti più comuni si possono citare il credito di imposta (tax credit) o la detassazione degli utili (tax shelter) per le imprese del settore audiovisivo. In Italia, sul versante degli aiuti indiretti al settore audiovisivo si è verificata nel 2013 un'importante novità: da un lato è stato stabilizzato il regime del credito di imposta introdotto dalla Legge Finanziaria 2007 e operativo dal 2008-2009 a favore di imprese che investono in produzione cinematografica; dall'altra parte, le agevolazioni sono state estese ai produttori di opere audiovisive non cinematografiche.

Box 3. Italia: l'estensione della leva fiscale all'intero settore audiovisivo

Le disposizioni sul tax credit (credito d'imposta) prevedono la possibilità di compensare debiti fiscali (Ires, Irap, Irpef, Iva, contributi previdenziali e assicurativi) con il credito maturato a seguito di un investimento nel settore cinematografico. Destinatari sono le imprese di produzione e distribuzione cinematografica, gli esercenti cinematografici, le imprese di produzione esecutiva e post-produzione (industrie tecniche), nonché le imprese non appartenenti al settore cine-audiovisivo associate in partecipazione agli utili di un film dal produttore di quest'ultimo.

In Italia esistono due fattispecie di tax credit:

1. Il tax credit produttori (che può essere chiesto dalle imprese di produzione, per film di nazionalità italiana e per film riconosciuti di interesse culturale dalla Commissione per la Cinematografia) e distributori, istituiti con la Legge 244/2007, il Decreto 7.5.2009 ("tax credit produttori") e il Decreto 21.1.2010 ("tax credit investitori esterni e distributori")
2. Il tax credit digitale (per gli esercenti di sale cinematografiche, come incentivo alla digitalizzazione degli schermi)

Per quanto riguarda il tax credit produttori/distributori, il Decreto legge 91/2013 (il cosiddetto Decreto "Valore Cultura" emanato dal Ministro Massimo Bray nell'agosto 2013), convertito in legge il 7 ottobre 2013 (Legge 113/2013), rende permanente lo strumento delle agevolazioni fiscali per il settore cinematografico, in vigore dal 2008-2009: dopo anni di battaglie per il rinnovo e di incertezze procedurali, la previsione di uno strumento permanente di sostegno indiretto (la leva fiscale) consentirà alle imprese una più efficace programmazione degli investimenti, spingendole ad operare in una logica di medio e lungo periodo su un portafoglio di progetti.

Dall'altra parte, il provvedimento estende il tax credit ai produttori indipendenti di opere audiovisive: in altre parole sarà possibile utilizzare i crediti di imposta a valere sulle spese di lavorazione sostenute (15% per i produttori del settore, 25% per le produzioni esecutive e 40% per le imprese esterne) non solo per i film che vanno nelle sale cinematografiche, ma anche per quei prodotti destinati direttamente alla televisione free e pay (fiction, documentari, sit-com) o alle piattaforme presenti sulla rete (in primis web series).

Si tratta di una decisione che gli addetti ai lavori hanno definito rivoluzionaria e che allinea il nostro Paese agli altri mercati europei, dove sono già stati abbattuti gli steccati tra cinema, televisione e web, recependo le istanze di un mercato dei contenuti sempre più integrato, convergente e crossmediale. Un adeguamento della normativa di sostegno al settore che, per altro, segue le buone pratiche sperimentate con successo sia a livello comunitario (il programma Europa Creativa – come si vedrà al par. 1.3.1 - prevede misure volte ad incentivare la produzione non cinematografica) sia a livello regionale, là dove alcuni territori hanno attivato fondi di sostegno alle opere audiovisive destinate al pubblico su tutte le piattaforme distributive, web incluso. L'estensione all'audiovisivo dei meccanismi di incentivazione fiscale attualmente già previsti per il cinema, faciliterà i processi di osmosi già in atto tra i due segmenti, che, pur caratterizzati

da modelli di business differenti, vedono già diversi soggetti operare in entrambi gli ambiti seguendo logiche di diversificazione sempre più diffuse.

Lo sconto fiscale, in vigore dal 1 gennaio 2014, ha un tetto complessivo piuttosto modesto, di 110 milioni di euro l'anno: di questi, 90 milioni sono destinati al cinema (al pari di quanto già avveniva negli anni precedenti) mentre 20 milioni del budget annuale sono invece riservati alla produzione audiovisiva su tutte le piattaforme, compreso il web.

Al di là delle risorse disponibili a copertura dell'intervento, l'estensione della leva fiscale rappresenta un segnale importante di rinnovata attenzione del Governo ad un settore che all'estero è considerato strategico e con un forte potenziale economico ed occupazionale.

Il provvedimento avrà un effetto benefico sulla capacità di attrarre maggiori risorse e capitali esteri sui territori, guadagnando all'Italia posizioni competitive rispetto ad altri territori europei, in cui gli incentivi fiscali sono già attivi. Il provvedimento permetterà anche di aumentare il grado di fiducia del settore bancario e creditizio, rinsaldando inoltre i rapporti e il dialogo con il mondo produttivo privato storicamente diffidente e restio ad investire in un comparto considerato ad alto tasso di aleatorietà.

Il supporto pubblico all'industria audiovisiva è articolato su almeno quattro livelli istituzionali. Il primo è quello sovranazionale. Agli schemi di sostegno erogati a livello nazionale (presenti in tutti i Paesi europei ad eccezione di Belgio e Malta) devono poi essere affiancate due ulteriori tipologie: negli Stati europei con un'organizzazione federale, che assegnano agli enti decentrati specifiche competenze costituzionali nel settore culturale, il sostegno all'audiovisivo è affidato anche alle community (Länder, Comunità autonome etc.); in dieci Paesi – tra cui l'Italia – esistono, infine, anche fondi di livello regionale³⁶.

Table 4. Livelli istituzionali di sostegno pubblico al cinema

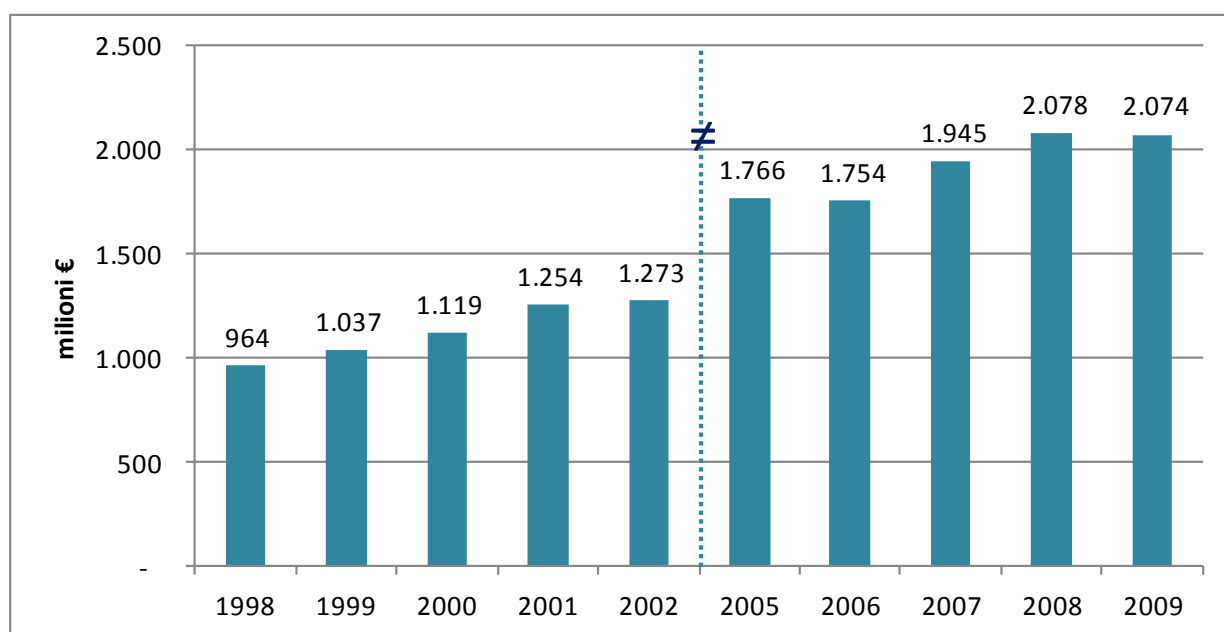
Livello istituzione	Esempi / Paesi coinvolti
Sovranazionale	Europa Creativa (Programma MEDIA), Eurimages, altri programmi Unione europea
Nazionale	Tutti gli Stati membri con l'eccezione del Belgio e di Malta
Community	Belgio, Germania, Spagna, Svizzera
Regionale	Austria, Belgio (Vallonia), Finlandia, Danimarca, Francia, Italia, Norvegia, Polonia, Regno Unito, Svezia, Ungheria

Fonte: Zambardino – Pasquale; Osservatorio europeo dell'audiovisivo

L'ultimo monitoraggio effettuato dall'Osservatorio europeo dell'audiovisivo (Oea) su 37 Paesi del Vecchio Continente è stato pubblicato nel 2011 e contiene purtroppo dati aggiornati solo al 2009. In quell'occasione, sono stati individuati 280 schemi di sostegno diretto all'audiovisivo, 72 in più rispetto al 2004. Nel periodo in esame, gli schemi di livello sub-nazionale - delle community o regionali - si sono moltiplicati più velocemente delle loro controparti nazionali (con un incremento di 57 fondi in 6 anni); la crescita è risultata particolarmente consistente in Francia, Italia, Norvegia e Polonia.

Complessivamente, nel 2009 la dotazione finanziaria pubblica al settore audiovisivo europeo ammontava a circa 2,1 miliardi di euro. La spesa pubblica totale è cresciuta quasi ininterrottamente dal 1998, anche se si registra una stagnazione nell'ultimo anno analizzato, a causa dell'avviarsi della crisi economico-finanziaria, che ha costretto anche i Governi a ridurre i propri budget.

Figure 3. Finanziamento a sostegno dell'audiovisivo erogati in Europa, 1998-2009



Fonte: Osservatorio europeo dell'audiovisivo

La grande maggioranza della spesa è al livello dei fondi di sostegno nazionali (1,4 miliardi, pari al 69% del totale); i fondi di livello sub-nazionale hanno però registrato la maggiore crescita nella spesa (+42% tra il 2005 e il 2009). I Fondi paneuropei complessivamente nel 2009 avevano una dotazione di circa 155 milioni di euro e rappresentavano un esiguo 7,5% dei finanziamenti pubblici totali affluiti al sistema audiovisivo; essi, inoltre, risultavano cresciuti a ritmo inferiore rispetto alle altre categorie (+22% dal 2005).

Inoltre, è interessante notare come i 5 maggiori mercati europei – Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna pesino per il 67% sulla spesa totale (con la Francia a rappresentare da sola il 30%).

Table 5. Primi 10 Paesi in Europa per fondi pubblici erogati all'audiovisivo, 2009

Rank	Paese	Milioni €
1	Francia	581
2	Germania	303
3	Italia	145
4	Regno Unito	128
5	Spagna	124
6	Russia	75
7	Austria	65
8	Paesi Bassi	64
9	Svezia	56

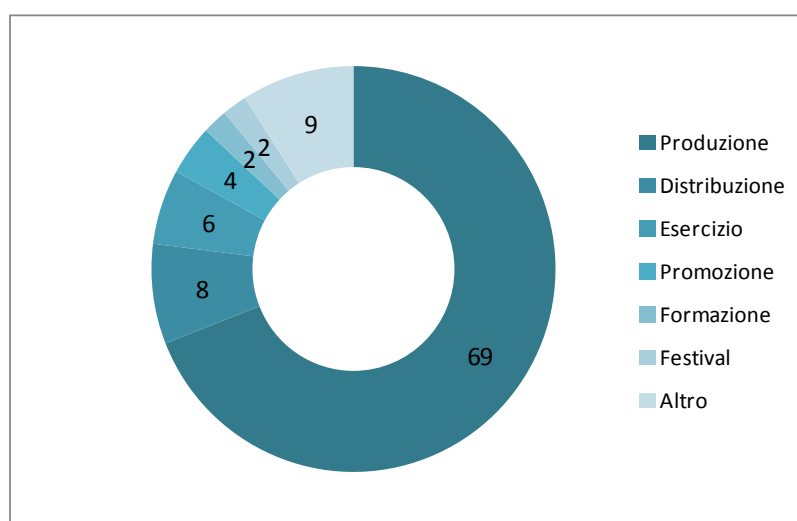
67%

Fonte: Osservatorio europeo dell'audiovisivo

Più di due terzi del *public funding* (1,4 miliardi di euro) nel 2009 è stato destinato alle varie fasi della produzione (dallo *scriptwriting* alla postproduzione). Circa il 65% della spesa in produzione è destinata a progetti cinematografici – lungo e cortometraggi –, mentre i lavori per la Tv hanno rappresentato il 28%. Il supporto alla distribuzione e all'esercizio sono state aree importanti di attività soprattutto per i fondi nazionali, molto meno però per i fondi di tipo sovranazionali; in ogni caso, è il supporto alla promozione uno dei settori in maggiore crescita nel periodo analizzato, ovvero tra il 2005 e il 2009.

Table 6. Suddivisione % del *public funding* europeo per tipologia di attività

Tipo di produzione	M€	%
Lungometraggi	857	62%
Prodotti per la Tv	388	28%
Cortometraggi	45	3%
Documentari	42	3%
Altro	21	2%
Prod. per media digitali	18	1%



Fonte: Osservatorio europeo dell'audiovisivo

La fonte primaria di introito per i fondi a sostegno dell'audiovisivo sono le autorità pubbliche, a livello pan europeo ma soprattutto nazionale o regionale, che hanno fornito il 54% delle risorse erogate nel 2009 (1,1 miliardi di euro). Ai bilanci pubblici, tuttavia, si affiancano molte altre fonti: nel Regno Unito e in Finlandia, per esempio, una sorgente di approvvigionamento complementare è costituita dalle Lotterie nazionali. In diversi Paesi, le risorse vengono poi integrate in modo significativo attraverso un sistema di prelievo dall'industria audiovisiva (tassa sui biglietti di ingresso al cinema, storni sui ricavi delle imprese del settore home video, operatori tv, fornitori di servizi VoD, telco ecc.).

Table 7. Fonti di finanziamento dell'industria cinematografica

Categoria	Paesi
Bilanci pubblici nazionali	Austria, Bulgaria, Belgio (Comunità fiamminga), Danimarca, Estonia, Spagna, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Lettonia, Paesi Bassi e Slovenia
Lotterie nazionali	Regno Unito, Finlandia
Tassa sui biglietti in sala	Repubblica Ceca, Grecia, Germania, Svezia
Tassa sui biglietti in sala, tassa sui ricavi pubblicitari dei <i>broadcaster</i> , obblighi di investimento dei <i>broadcaster</i> , tassa sugli editori video e sui ricavi pubblicitari degli operatori VoD	Francia
Tassa sui biglietti in sala, obbligo di investimento dei <i>broadcaster</i>	Polonia, Romania
Combinazione di fondi pubblici, tasse sui ricavi pubblicitari dei <i>broadcaster</i> pubblici e privati, imposte sulla	Slovacchia

I fondi sovranazionali per l'audiovisivo

Il sostegno all'audiovisivo si fonda su quattro diversi livelli istituzionali. Il primo è quello pan-europeo, che attualmente comprende soprattutto il Programma strategico della Ue per il periodo 2014-2020 denominato Europa Creativa, accanto al Fondo Eurimages per le co-produzioni e ad altri programmi che interessano indirettamente il settore della cultura e, al suo interno, quello dei media. Come già sottolineato la dotazione finanziaria di questi Fondi sovranazionali è complessivamente di dimensioni ridotte: nel 2009, secondo l'Osservatorio europeo sull'audiovisivo, essa rappresentava solo il 7,5% circa degli aiuti pubblici complessivi al settore audiovisivo; la maggior parte delle risorse proviene invece dai Fondi nazionali e regionali. Una delle sfide a cui la Commissione europea invita l'Unione a far fronte è proprio la correzione di questo squilibrio tra risorse nazionali e sovranazionali.

Box 4. Il Fondo del Consiglio d'Europa Eurimages

Eurimages è attivo in 36 Stati ed è un Fondo del Consiglio d'Europa per la coproduzione, la distribuzione e l'esercizio di lavori cinematografici europei. Creato nel 1988, il Fondo ha un obiettivo fondamentale di tipo culturale, ovvero quello di supportare lavori che riflettano le molteplici sfaccettature di una società europea con radici e cultura comuni. Un secondo obiettivo è, invece, di tipo economico e riguarda la promozione di un'industria che, seppur coinvolta in dinamiche di tipo commerciale, è interessata a definirsi un'arte.

Nel 2011 il Fondo ha goduto di un budget di 23,481 milioni di euro; il 94% del budget è destinato alla produzione, le cifre restanti sono suddivise tra il supporto alla distribuzione (2%), all'esercizio (3%), alla promozione e alla digitalizzazione (conversione al digitale di alcuni cinema). La gran parte dei finanziamenti è destinata a lungometraggi di fiction, il 7% (pari a 1,65 milioni di euro) è destinato a film di animazione e l'1% circa documentari per la distribuzione cinematografica.

Tipologia di attività	M €	%
Coproduzione	22 094 900	94,1
Distribuzione	522 422	2,2
Esercizio	600 000	2,6
Promozione	183 000	0,8
Digitalizzazione	81 000	0,3
Totale	23 481 322	100

Fonte: Osservatorio europeo dell'audiovisivo

Europa Creativa

Il programma si colloca nell'ambito delle linee strategiche di Europa 2020 ed è il programma – approvato dal Parlamento europeo con la Risoluzione legislativa del 19 novembre 2013³⁷ – deputato al supporto dei settori della cultura e della creatività, ovvero "i settori in cui le attività sono basate su valori culturali e/o sull'espressione artistica e creativa, siano esse *market-oriented* o no, e qualunque sia il tipo di struttura che le realizza". Le attività in questione includono "la creazione, la produzione, la disseminazione e

la conservazione di beni e di servizi che comportino l'espressione culturale artistica o creativa e le relative funzioni educative e di management".

Table 8. Europa Creativa: gli obiettivi

Obiettivi generali			
- Promuovere la diversità culturale linguistica europea, il patrimonio culturale europeo. - Rafforzare la competitività dei settori creativi e culturali (Ccs) europei, in particolare del settore audiovisivo			
Obiettivi specifici			
Supportare la capacità dei Ccs di operare in modo transnazionale e internazionale	Promuovere la circolazione transnazionale e internazionale, raggiungere nuove audience	Rafforzare la capacità finanziaria dei Ccs	Promuovere lo sviluppo delle politiche, l'innovazione, nuovi modelli di business
CULTURA/MEDIA		Strand cross-settoriali	
Subprogrammi		Incluso Fondo di Garanzia	

Fonte: Commissione europea

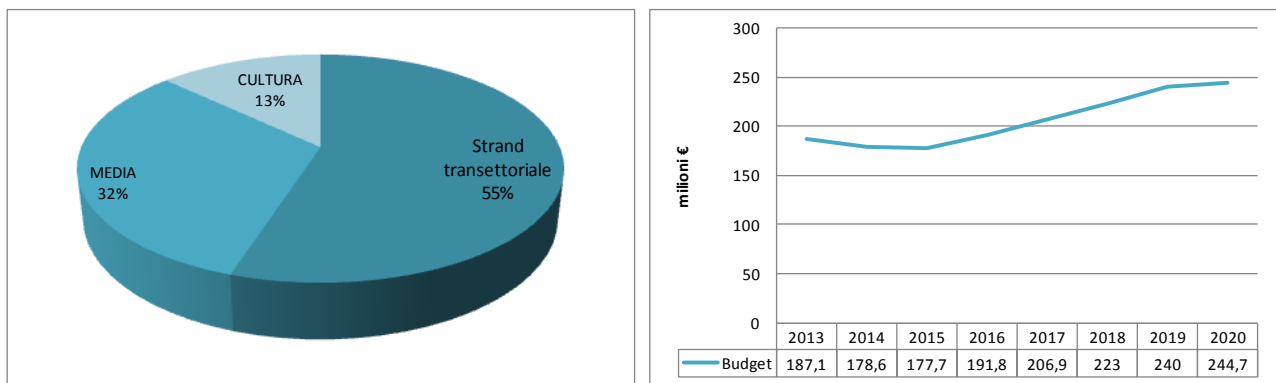
Europa Creativa – che sostituisce i precedenti programmi Cultura, Media e Media Mundus - intende sostenere la capacità dei settori culturali e creativi (e, in particolare, del settore audiovisivo) di operare a livello transnazionale, promuovendo la mobilità degli operatori e delle opere; inoltre, il programma ha tra i suoi obiettivi-chiave il rafforzamento della capacità finanziaria soprattutto delle piccole e medie imprese, per sostenere le politiche di sviluppo, innovazione, creatività e di sviluppo dell'audience.

Una delle novità di Europa Creativa, rispetto ai precedenti programmi europei, è la tipologia dei Paesi che vi possono partecipare: non solo gli Stati Membri Ue, ma anche i paesi Efta (Islanda, Norvegia, Liechtenstein, Svizzera), candidati effettivi e potenziali dell'Unione che beneficiano di una strategia di preadesione e Paesi interessati dalla politica europea di vicinato, quali: Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Israele, Moldavia, Montenegro, Marocco, Repubblica di Serbia, Turchia. Il programma consente, infine, la partecipazione di paesi terzi e organizzazioni internazionali attive nei settori culturali e creativi (Unesco, Consiglio d'Europa, Ocse etc.), sulla base di contributi comuni finalizzati alla realizzazione degli obiettivi del programma.

Per realizzare i propri obiettivi, il programma Europa Creativa è strutturato in tre subprogrammi:

- una sezione ("strand") transettoriale, che include – a partire dal 2016 - lo strumento finanziario del fondo di garanzia sui prestiti erogati da istituzioni finanziarie nazionali, oltre a misure di cooperazione transnazionale e ai cosiddetti Creative Europe Desk.
- Il subprogramma CULTURA, destinato ai settori culturali e creativi, le cui azioni riguardano progetti di cooperazione europea, reti e piattaforme di operatori culturali, traduzione e promozione di opere letterarie.
- Il subprogramma MEDIA, destinato al settore audiovisivo, su cui si tornerà ampiamente a breve.

Il budget attribuito al programma Europa Creativa per il periodo 2014-20 è pari a 1,462 miliardi di euro; alla cultura viene così complessivamente assegnato – dopo molteplici e aspre negoziazioni - il 9% in più delle risorse rispetto al settennio precedente. Al Programma MEDIA è attribuito 56% delle risorse totali (824 milioni di euro), il 31% è riservato al Programma CULTURA e allo strand transettoriale il 13% (con almeno il 4% alle azioni e ai Creative Europe Desk e l'8% al Fondo di Garanzia).

Figure 4. Europa Creativa: ripartizione % delle risorse e budget annuale

Fonte: Elaborazione su dati UE

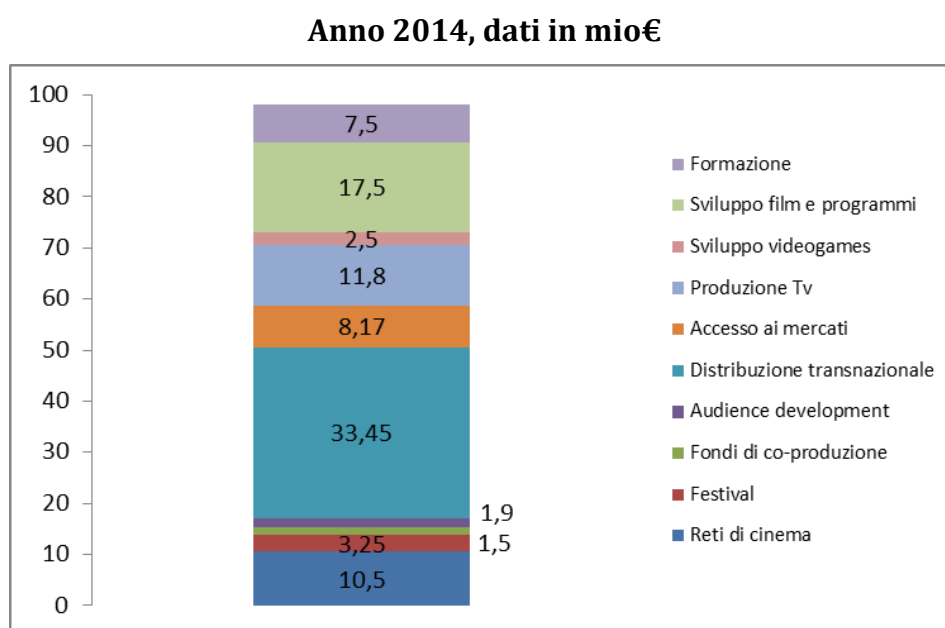
Il subprogramma MEDIA di Europa Creativa è dedicato all'audiovisivo e sostiene finanziariamente l'industria cinetelvisiva e la formazione, come hanno in precedenza fatto i programmi MEDIA I (1991-95), MEDIA II (1996-2000), MEDIA Plus (2001-2006) e MEDIA Formazione.

Per il settennato 2014-2020, si enucleano sull'audiovisivo due priorità:

1. *Rafforzare la capacità del settore audiovisivo europeo.* Ciò significa, da un lato, facilitare l'acquisizione di competenze per professionisti dell'audiovisivo e lo sviluppo di network. Dall'altra parte, significa aumentare la capacità di sviluppare opere audiovisive adatte alla circolazione interna ed esterna all'Unione, facilitando le co-produzioni attraverso il supporto delle politiche di cooperazione transnazionale.
2. *Promuovere la circolazione transnazionale,* ovvero sostenere la distribuzione nei cinema e su piattaforme alternative, migliorare la promozione e il marketing internazionale.

Le misure adottate dal Programma MEDIA riguardano poi 10 ambiti, a ognuno dei quali è attribuito un budget annuale, che, per il 2014, complessivamente ammonta a 90 milioni di euro. Alcune misure coprono temi tradizionalmente coperti dai precedenti bandi europei (formazione, sviluppo di opere, distribuzione, promozione e reti di cinema). Altri ambiti sono, invece, una novità: in particolare, il sostegno all'*audience development* (che include il supporto a progetti di cooperazione nel settore della Film Literacy), il sostegno a Fondi internazionali di co-produzione e il sostegno allo sviluppo di videogames, anche scollegati da opere audiovisive.

Figure 5. Programma MEDIA: destinazione delle risorse per ambito



Fonte: Elaborazione su dati UE

Nel dettaglio, le misure del Programma MEDIA riguardano i seguenti 10 ambiti:

3. *Formazione*: per promuovere nuove competenze e lo scambio di conoscenze per i professionisti del settore audiovisivo, il budget delle iniziative di formazione per il 2014 è di 7,5 milioni di euro, che vanno a finanziare circa 80 iniziative per 1.500 professionisti.
4. *Finanziamenti per lo sviluppo* di opere audiovisive europee, in particolare: lungometraggi, film di animazione e documentari creativi (di durata non inferiore a 60') destinati principalmente alla distribuzione cinematografica; film o serie, opere di animazione e documentari creativi destinati principalmente alla trasmissione Tv o – per la prima volta – per le piattaforme digitali. I finanziamenti riguardano progetti singoli (per un massimo di 60.000 euro) oppure i cosiddetti *slate funding* (cataloghi, gruppi di 3/5 progetti), per un supporto massimo di 200.000 euro.
5. *Finanziamenti per lo sviluppo di videogames*. Per la prima volta, come già sottolineato, viene inserito anche uno schema ad hoc per i videogames, cui possono essere destinati due livelli di contribuzione: fino a 50.000 euro per lo sviluppo di *concept* e fino a 150.000 per lo sviluppo di progetti.
6. *Finanziamenti per la produzione televisiva*. Il Programma MEDIA rinforza il supporto a serie Tv di alta qualità (compresi i sequel, le seconde e terze stagioni), focalizzando il sostegno sulle società di produzione indipendenti, per produzioni di cui i *broadcaster* non possono finanziare una quota superiore al 70%. Il budget consente il supporto a circa 50 produzioni all'anno.
7. *Fondi di co-produzione*. Una delle novità del sub Programma MEDIA il supporto a fondi di coproduzione internazionali per facilitare la produzione e la circolazione di progetti audiovisivi internazionali (animazione, fiction e documentari). Scopo della misura è il sostegno a 4-7 fondi per produttori europei, destinati alla produzione e distribuzione circa 25 progetti audiovisivi all'anno.
8. *Sostegno per l'accesso ai mercati*. Come nei bandi precedenti, questa linea di azione intende agevolare l'accesso alle manifestazioni commerciali e ai mercati professionali dell'audiovisivo, utilizzando più agevolmente gli strumenti d'impresa online all'interno e al di fuori dell'Unione;

inoltre, si vuole agevolare la circolazione di film europei nel mondo e di film internazionali nell'Unione, su tutte le piattaforme di distribuzione, attraverso progetti di cooperazione internazionale nel settore audiovisivo.

9. *Sostegno alla distribuzione transnazionale (programmi Cinema selective, Automatic, Sales Agents)*. Scopo dell'azione è il supporto ai distributori europei, per la distribuzione delle opere nelle sale cinematografiche e su tutte le piattaforme audiovisive, con particolare attenzione per il doppiaggio, la sottotitolazione, l'audiodescrizione delle opere.
10. *Audience development*. Un'altra delle novità del Programma MEDIA 2014-2020 è il sostegno ad attività per l'alfabetizzazione cinematografica e per accrescere le conoscenze e l'interesse verso le opere audiovisive europee (compreso il patrimonio audiovisivo e cinematografico), in particolare tra il pubblico giovane. In particolare, si intendono finanziare annualmente circa 10 progetti di cooperazione transnazionale dedicati alla "film literacy" e altrettanti progetti di marketing multi territoriale e di eventi promozionali relativi a film europei non nazionali importanti e di successo..
11. *Sostegno ai festival*. Il finanziamento è rivolto agli operatori che realizzino festival di film e di programmi audiovisivi di creazione europei (fiction, documentari, animazione, cortometraggi e lungometraggi). I festival devono programmare almeno il 70% di opere europee oppure almeno 100 lungometraggi (o 400 cortometraggi), provenienti almeno al 50% da altri paesi e da almeno 15 paesi diversi
12. *Sostegno alle reti di cinema*. La misura intende aumentare le uscite in sala di film europei ed è riservata alle sale cinematografiche europee raggruppate. Tali reti devono rappresentare almeno 100 sale cinematografiche site in almeno 20 paesi partecipanti al sottoProgramma MEDIA ed essere rappresentate da un soggetto giuridico debitamente costituito.

Focus: Gli esiti di Europa Creativa subprogramma MEDIA in Italia. Le attività di supporto informativo ed esiti dei progetti 2014-2015

Il budget del Programma Europa Creativa/MEDIA è modesto se paragonato alla numerose aree di finanziamento presenti, al numero sempre crescente di Paesi aderenti al Programma ed al costo oggettivo delle azioni da portare avanti. Dunque, in generale, l'impatto economico non è alto.

A titolo di esempio, il sostegno ai produttori nell'anno 2014, relativo alle due misure "Sviluppo" e "TV Programming" ed "Fondi di Coproduzione Internazionale" ha permesso di erogare €1.375.000,00 di contributi Europa Creativa a beneficiari italiani. Nello stesso anno sono stati complessivamente investiti 646 milioni di euro per 201 film di nazionalità italiana, di iniziativa italiana e co-produzioni³⁸ Tuttavia vanno fatti dei distinguo per aree.

Il Sostegno allo sviluppo per i produttori, che trasforma tante volte un *concept* in un progetto vero e proprio, finisce con l'avere una valenza economica indotta anche rilevante, poiché il sostegno, benché modesto, crea un effetto volano.

Nell'area Tv Programming, invece, vi è una quasi totale assenza di produttori beneficiari italiani e quindi di benefici. Effetto questo delle politiche commerciali dei broadcaster che tendono ad privare i produttori dei diritti televisivi per periodi lunghi che rasentano "il perpetuo", e per la loro scarsa predisposizione a rilasciare le lettere di impegno ai produttori nella fase di sviluppo.

Nell'area Distribuzione, alla quale è riservata la fetta più grossa del budget Europa Creativa/MEDIA, il sostegno riveste un ruolo essenziale per la veicolazione delle opere in Europa oltreconfine: purtroppo, però, la competizione è diventata talmente accesa che anche i distributori italiani specializzati nei film europei, e quindi tradizionalmente finanziati da MEDIA, fanno sempre più fatica a portare a casa il sostegno "selettivo", potendo invece contare su quello "automatico".

Table 9. Impatto economico dei contributi Europa Creativa/MEDIA sulla filiera

Contributo erogato €	Europa	Italia	% Italia	Europa	Italia	% Italia	
Formazione				Distribuzione selettiva			
2014	7.978.301,38	889.867	11,2%	2014	11.050.500	1.366.500	12,4%
2015	7.873.301,38	889.867	11,3%	2015	10.298.900	1.271.200	12,3%
Sviluppo progetti singoli				Distribuzione automatica			
2014	7.725.000	425.000	5,5%	2014	18.268.942	1.625.731	8,9%
2015	5.555.000	340.000	6,1%	2015	24.002.763	3.368.226	14,0%
Sviluppo slate funding				Agenti di vendita			
2014	12.359.579	430.000	3,5%	2014	1.173.519,00	20.133	1,7%
2015	11.997.024	277.300	2,3%	2015	n/a	n/a	
TV programming				Festival			
2014	13.998.798	350.000	2,5%	2014	3.705.250,00	205.000	5,5%
2015	11.784.973	45.000	0,4%	2015	3.705.250,00	205.000	5,5%
Video Games				Accesso ai mercati			
2014	3.238.688	360.000	11,1%	2014	8.255.569,56	313.500	3,8%
2015	3.411.555	0,00	0,0%	2015	3.530.243,37	255.000	7,2%
International Co-productions				Audience development			
2014	1.310.000	1,00	0,0%	2014	1.885.500,58	160.000	8,5%
2015	1.508.000	308.000	20,4%	2015	1.895.652,86	170.000	9,0%

Fonte: MiBACT

Il sostegno, ai Festival, soprattutto se piccoli, riveste un ruolo abbastanza importante in termini finanziari, mentre per quelli maggiori, costituisce una sorta di copertura del *gap financing*.

Lo stesso si può dire per quanto attiene le Attività di Formazione, con in più la necessità, per esse, di internazionalizzarsi: da un lato, sicuramente un valore aggiunto, ma, dall'altro, anche la necessità di affrontare maggiori costi, per strutturare diversamente i corsi sia in termini di docenti che di discenti.

Riguardo, infine, l'Esercizio cinematografico che programma film di qualità europei, esso gode da anni, in modo sostanzialmente stabile, del sostegno del Programma veicolato da Europa Cinemas, certamente utile alla sopravvivenza di schermi/sale con tale tipologia di programmazione, rispetto a quella dei blockbuster USA e non.

Valutazione sull'efficacia dei bandi³⁹

In generale i bandi sono ritenuti abbastanza aderenti alla domanda degli operatori (entità del sostegno a parte), anche se, in qualche area, si lamenta una non corretta applicazione delle regole esposte nelle linee guida, in particolare per quanto attiene le somme forfetarie, spesso assegnate ai distributori cinema secondo criteri soggettivi, che nulla hanno a che vedere con gli indicatori da rispettare per la determinazione della somma a forfait da assegnarsi.

Altra critica è un certo ritardo da parte di Bruxelles nel recepire nuove tipologie di attività finanziabili. Ad esempio assenza di sostegno per lo sviluppo di opere di breve durata o addirittura clip per l'utilizzo su smartphone ecc.; per i festival che programmino tipologie di opere differenti da quelle convenzionali, come i vedi festival incentrati sui trailer.

Diversi operatori auspicano una ridefinizione periodica delle attività e delle categorie eleggibili, anche in considerazione dei nuovi *business model*.

L'attività ordinaria del Desk si estrinseca primariamente in un'attività di consulenza su specifici progetti portati da candidati che, nella maggioranza dei casi, hanno già una competenza dei bandi stessi, spesso per aver fatto in passato altre domande sui medesimi bandi di sostegno. Quindi essi si aspettano una consulenza di alto profilo come è appunto quella offerta, per analizzare punti di forza e criticità dei loro progetti, nonché suggerimenti su come – nel caso -reindirizzarli, specie se si tratta di ripresentazione a seguito di un precedente rigetto.

Poco presenti, invece, nuovi entranti e meno esperti, che, alle volte si spaventano di fronte al tipo di approccio approfondito richiesto per poter presentare progetti di successo. A questi ultimi sono dedicati prioritariamente gli infodays ed il sito web, in una logica di informazione di primo livello.

Ovviamente, a prescindere dall'expertise dei candidati, ottenere il finanziamento EC MEDIA è comunque utile per la vita delle aziende - solitamente piccole e micro imprese - non solo in termini finanziari, ma anche, e forse soprattutto di internazionalizzazione delle stesse.

Riguardo, infine, l'incidenza della componente pubblica e privata, il budget dei progetti esaminati dal Desk - che siano relativi ad una produzione audiovisiva, piuttosto che ad un festival o ad un'attività di formazione – sono solitamente composti da risorse private del richiedente e/o reperite sul mercato e da risorse pubbliche, in primis di provenienza MiBACT, ma anche regionali. Per certi versi, i finanziamenti nazionali e locali sono interconnessi con quelli Ue, andando sempre più spesso a costituire un unicum strategico per il candidato.

A livello più specifico l'aderenza tra i bandi e domanda degli operatori varia molto a seconda dei settori e dei singoli bandi.

Nel settore della Distribuzione, sul quale converge da sempre il maggior investimento in termini di budget da parte di MEDIA, la performance italiana è molto buona rispetto ad altri settori e la tipologia di bandi sembra soddisfare le aspettative dei distributori che confermano l'importanza degli schemi di sostegno selettivo e automatico, fondamentali per una migliore e più ampia circolazione di cinema europeo e per lo sviluppo di un solido network di distribuzione indipendente.

La politica virtuosa incentivata dal sostegno automatico, che prevede di reinvestire il fondo generato sulla base della performance del distributore nell'anno precedente, in coproduzione di film europei non-nazionali, minimi garantiti, e/o in P&A, si riflette positivamente anche a monte sul comparto produttivo. In questo settore si riscontra un ulteriore dato positivo che è l'incremento di domande da parte di realtà più piccole, relativamente giovani e fortemente indipendenti, dislocate a Torino, Milano, Udine, Pordenone, Padova che hanno risposto con successo e che, grazie al sostegno MEDIA, sono riuscite a trovare uno spazio adeguato di visibilità e riconoscimento sul mercato europeo.

Da segnalare che alcuni distributori ritengono che il sostegno selettivo dovrebbe essere accessibile anche da raggruppamenti inferiori a sette distributori, per incentivare la distribuzione di film minori.

Del sostegno ai *Sales agents* in Europa Creativa ha beneficiato la società Intramovies. Anche il supporto agli agenti di vendita si rivela uno strumento utile per migliorare la competitività, in un mercato attualmente dominato soprattutto da società francesi e tedesche.

La Distribuzione Online registra quattro candidature italiane sui primi due bandi di Europa Creativa e nessun beneficiario. Dall'Europa, nel 2014, sono pervenute in totale 54 domande (di cui 3 dall'Italia) e sono stati selezionati 17 progetti. Nel 2015 sono pervenuti 14 progetti (di cui uno dall'Italia); in quest'ultimo bando, tra i cinque progetti selezionati, due realtà italiane compaiono come co-beneficiari di due progetti francesi: BIM nel progetto SPEED BUNCH 4 e Feltrinelli Editore in TIDE 4.

Il Sostegno alle Sale che avviene attraverso il network EUROPA CINEMAS nel 2014 ha sostenuto con un contributo parziale o totale, 117 sale italiane (il 93% delle sale richiedenti) per un ammontare di 986.169

euro su un totale complessivo di 9.181.397. Non sono disponibili i dati 2015, poiché la programmazione delle sale per quest'anno viene analizzata tra gennaio e marzo 2016 e i contributi vengono calcolati e proposti durante il Comitato di Esperti di aprile 2016.

Nel settore Promozione, la performance è molto buona sul bando Accesso al Mercato, con 4 progetti selezionati (When East Meets West; MIA; European Gap Film Financing; Ties that Bind) su 7 candidature inviate. Gli eventi in questo modo possono incrementare l'ospitalità di professionisti europei e aumentare la diversità geografica con numerosi Paesi rappresentati, creando importanti connessioni anche con mercati internazionali di importanza strategica.

Sempre nel Settore Promozione si colloca il bando Festival, quello in cui si riscontrano maggiori problematiche, in primis l'alta frequentazione rispetto alla percentuale di successo. In questo settore c'è anche una componente pubblica quasi totalmente assente negli altri bandi MEDIA, ad eccezione del bando *Audience Development*. Si rileva come molti organizzatori di festival non contattino gli uffici MEDIA Desk o, anche se dissuasi, procedano comunque a inviare la candidatura.

Tra le richieste avanzate da alcuni operatori all'agenzia di valutazione della Commissione europea, EACEA, si segnala la richiesta di includere anche videogames e altri prodotti dell'animazione come lavori eleggibili nella programmazione dei festival; mentre, circa i criteri di attribuzione, alcuni organizzatori di festival ritengono che oltre alla percentuale di opere europee dovrebbero avere maggior peso anche altri aspetti, tra cui per esempio il partenariato, le reti e lo storico del festival.

Nel Training la performance italiana, in termini di risposta al bando, è stata decisamente buona nei primi due anni di Europa Creativa, con un tasso di successo del 50%: 6 progetti selezionati su 12 candidature inviate. In linea generale, andrebbero sollecitate nuove proposte innovative in modo da arricchire l'offerta formativa MEDIA attualmente disponibile; i corsi stessi dovrebbero fare in modo di coinvolgere maggiormente nuovi esperti e tutor.

Dal punto di vista della partecipazione degli italiani ai corsi di formazione MEDIA, invece, rispetto agli altri Grandi Paesi i numeri sono molto più bassi. Una delle ragioni principali è sicuramente la mancanza in Italia di borse di studio per professionisti a copertura totale o parziale dei costi, a differenza di altri Paesi dove invece gli operatori possono contare su questo tipo di supporto a livello nazionale o locale. In Italia ci sono solo rari casi, per esempio il Fondo per l'Audiovisivo Friuli Venezia Giulia, che tra i contributi destinati ai professionisti basati sul territorio prevede anche il sostegno alla formazione.

Questa situazione non incoraggia dunque la partecipazione italiana che, potendo contare quasi esclusivamente sul numero esiguo di borse messe a disposizione dai corsi stessi, non coglie queste preziose opportunità di crescita professionale e di networking. Un vero danno, se si considera il grado di maturazione raggiunto della rete di imprese che hanno partecipato attivamente all'offerta di MEDIA che ha contribuito a creare negli anni, attraverso questi strumenti, una vera cultura professionale europea condivisa.

L'ambito del Sostegno ai Produttori è il settore più frequentato, in termini di partecipazione ai bandi. I produttori inoltre sono la categoria che più frequentemente si rivolge ai desk, non solo per assistenza al momento della candidatura ma anche per richiedere consulenza circa altre opportunità di finanziamento in Europa, occasioni di *pitching* e forum di coproduzione per incontrare potenziali partner, e più in generale su quali percorsi seguire per finanziare, promuovere e distribuire i loro lavori.

Le percentuali di successo continuano a essere sempre abbastanza basse in Europa Creativa. In estrema sintesi, l'inserimento della nuova fascia di Paesi a "media capacità di produzione audiovisiva" nel nuovo bando sviluppo non ha mutato lo scenario per i facenti richiesta italiani: 10 punti automatici a favore dei piccoli Paesi sono infatti ancora troppi. I produttori italiani ritengono che l'Italia non possa essere considerata al pari degli altri grandi Paesi, in particolare Francia e Germania, e che andrebbero rivisti i criteri con cui si definisce un Paese ad alta o bassa capacità di produzione audiovisiva. A differenza degli altri Grandi Paesi in cui l'alta competizione con le società residenti nei Piccoli Paesi ha portato a un forte incremento di candidature verso la modalità *Slate Funding* (in cui la competizione è decisamente inferiore) in Italia, le richieste per lo *slate* sono ancora numericamente basse; sarebbe importante incoraggiare

candidature di qualità da società più grandi e strutturate. Nella modalità *single projects*, viceversa, un dato positivo è rappresentato dal successo riscosso anche da realtà minori o che beneficiano del sostegno per la prima volta.

Sarebbe importante una maggior trasparenza da parte dell'EACEA nella fase di valutazione dei progetti ed eventualmente la revisione del peso dei criteri di attribuzione nel nuovo sistema introdotto da Europa Creativa. Sempre circa la valutazione dei dossier, sarebbe auspicabile una maggior attenzione e presenza da parte dell'EACEA, sia circa il metodo di selezione degli esperti sia in merito al loro coordinamento che dovrebbe prevedere delle linee guida e dei punti di riferimento comuni affinché si attenuino divergenze importanti tra gli esperti, come si verificano attualmente, nell'attribuzione dei punteggi alle singole strategie.

E' allo studio l'ipotesi di effettuare un sondaggio destinato alle organizzazioni di settore e principali *stakeholder* (potenziali candidati, richiedenti, beneficiari) per una valutazione approfondita tra la domanda in Italia e l'offerta MEDIA sia in termini di tipologia di bandi e contributi finanziari, sia relativamente alle opportunità che MEDIA offre in ambito formativo, di networking, e di mercati.

Nel corso degli anni i desk hanno accresciuto la rete di interlocutori interessati ad accedere al programma. Risultano 5204 contatti nella mailing list e oltre 2000 contatti annuali tra i tre uffici, che non dispongono ancora di uno strumento di monitoraggio unificato che permetta di quantificare il traffico, in termini di numero di e-mail, telefonate e incontri in sede o durante gli eventi e iniziative esterne; ciascun ufficio applica una propria metodologia.⁴⁰

Per quanto riguarda il nuovo ufficio di Bari, costituito a luglio 2014, i principali interlocutori sono stati produttori, festival e enti che si occupano di promozione cinematografica.

Per quanto concerne l'impatto, ad oggi sono stati approvati 5 progetti presentati da società aventi sede nel Sud Italia: tre progetti sul bando "Sviluppo progetti singoli", un progetto sul bando "Audience Development" in qualità di partner, 1 progetto su "Sviluppo videogames".

Le sfide per l'Unione europea in materia di audiovisivo

Per enucleare le sfide che attendono l'Unione europea nei prossimi anni in materia di audiovisivo (e, in particolare, di cinema), il 15 maggio 2014 la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione denominata *European film in the digital era. Bridging cultural diversity and competitiveness* (Il cinema europeo nell'era digitale. Creare un ponte tra diversità culturale e competitività). Il documento parte da una breve analisi della situazione di mercato del cinema europeo e, ricapitolati i principali punti di debolezza, propone alcune ricette per recuperare competitività e al tempo stesso per valorizzare la diversità culturale della cinematografia europea, sfruttando le leve dello sviluppo digitale. "Il nuovo scenario implica due sfide: da un lato, l'industria dovrà sperimentare nuovi modelli commerciali e strategie di ampliamento del pubblico; dall'altro, i Paesi membri dovranno elaborare politiche pubbliche a livello regionale, nazionale ed europeo più appropriate al nuovo contesto"⁴¹.

Box 5. Il mercato del cinema europeo – dati chiave

I dati dell'Osservatorio europeo dell'audiovisivo riportati dalla Comunicazione della Commissione europea "Cinema europeo nell'era digitale" sottolineano che esistono più produzioni cinematografiche europee che statunitensi o canadesi: i film europei sono passati da 1159 a 1336 nel periodo compreso tra il 2008 e il 2011, mentre i film statunitensi e canadesi sono passati nello stesso periodo da 776 a 818.

Tuttavia, "i lungometraggi europei hanno una distribuzione inferiore e faticano a raggiungere un pubblico ampio, sui mercati non nazionali e all'interno della Ue". Per quanto riguarda lo sfruttamento commerciale nelle sale cinematografiche, infatti, queste sono le tendenze principali rilevate nel periodo 2008-2012 e riportate dall'Osservatorio europeo dell'audiovisivo:

- nel territorio Ue, i film europei rappresentano in media il 62,5% delle uscite nelle sale e il 32,9% degli ingressi. Le produzioni statunitensi hanno rappresentato invece il 19,8% delle uscite nelle sale e il 65,1% degli ingressi nella Ue. Gli ingressi relativi a film europei non nazionali sul mercato dell'Unione europea si mantengono

stabili, intorno al 12% in media.

- Solo l'8% circa dei film europei riesce a uscire dalle sale del Vecchio continente; tuttavia, nel 2010 il 19% degli ingressi - e il 16% degli incassi - delle produzioni europee sono stati generati al di fuori dell'Europa.

Per quanto riguarda le altre piattaforme di visione (oltre alla sala cinematografica), la situazione è molto simile. La Tv è la piattaforma più diffusa; il 41% dei circa 122.000 lungometraggi trasmessi in Tv in Europa era di origine europea (7,7% produzioni nazionali, 14,5% produzioni di altri paesi europei e 18,7% coproduzioni interamente o in parte europee). Da un lato, i Dvd sono in declino: la spesa dei consumatori europei è calata del 10% per il settimo anno consecutivo, fermandosi a 9,4 miliardi di euro. Dall'altra parte, però, è atteso uno sviluppo significativo per il video on demand: nel 2012, per esempio, in Germania il VoD ha registrato una crescita del 59% sull'anno precedente, in Francia del 15% circa. Le entrate generate dalla fornitura di video on demand sulle reti proprietarie (i cosiddetti sistemi walled garden) dovrebbero passare da 850 milioni di euro del 2011 a 1,5 miliardi di euro nel 2017, secondo le stime elaborate da Screen Digest per l'Osservatorio europeo dell'audiovisivo. I primi studi indicano che sono i film extra europei a generare le maggiori entrate per il mercato VoD. Sembra, infine, che gli operatori globali propongano una numero di film europei superiore rispetto ai prestatori nazionali di VoD: in Germania, per esempio, l'operatore globale iTunes ha proposto 36 film, su un campione di 50 titoli europei (i primi 25 film per incassi 1996-2012 e i 25 vincitori di European Film Awards tra il 1988 e il 2012); i servizi nazionali di VoD ne hanno offerti al massimo 29. Il rapporto è ancora più negativo in Francia (30-21) e Italia (2-8).

Il settore cinematografico europeo, come, del resto, quello italiano, è costituito soprattutto da piccole e piccolissime imprese, che dispongono di risorse limitate e per le quali è difficile reperire fondi per budget importanti.

Il budget medio di produzione di un film europeo varia notevolmente da uno Stato all'altro. Nel Regno Unito è di 10,9 milioni di euro, in Germania o in Francia di circa 5 milioni e in Svezia di 2,6 milioni circa. Al contrario, il budget medio di produzione di un film in Ungheria o Estonia è di 300.000 euro. Per avere termini di paragone utili, si può considerare che i budget medi di produzione cinematografica negli Stati Uniti si aggirano sui 15 milioni di dollari, pari a circa 12 milioni di euro. La redditività degli investimenti dovrebbe essere valutata in base alla capacità di coprire i costi di produzione con buoni risultati di incasso al botteghino. In diversi casi, i film di cassetta americani non sono riusciti a coprire gli elevati investimenti; alcuni film europei, a minor budget, potrebbero al contrario andare in pareggio anche con un numero più ridotto di spettatori, "ma i pochi dati a disposizione indicano che i film realizzati in Europa, per la maggior parte, non sono redditizi e non riescono a recuperare gli investimenti effettuati".

Nonostante venticinque anni di politiche di sostegno comunitario attraverso il Programma MEDIA e il fondo del Consiglio d'Europa Eurimages a sostegno delle coproduzioni, resta irrisolto il nodo legato alla debole circolazione transnazionale delle produzioni europee. La Comunicazione Cinema europeo del maggio 2014 sottolinea in particolare che, anche se l'Europa riesce a produrre un gran numero di lungometraggi di vario genere, la maggior parte dei film europei non raggiunge tutto il suo potenziale pubblico in Europa e ancor meno sul mercato mondiale. I film rimangono prevalentemente sul mercato nazionale ma, anche in questo caso, alcuni di essi non raggiungono mai le sale cinematografiche o non riescono a trovare altri canali di distribuzione.

A ciò si aggiungono le difficoltà di molte produzioni a basso budget, non solo nel varcare i confini nazionali, ma nell'ottenere sufficiente visibilità anche nel proprio mercato di origine, a causa di dinamiche promozionali e distributive spesso ancorate a vecchie logiche, che non tengono conto del mutato scenario tecnologico e della moltiplicazione delle forme di fruizione dei contenuti. Certamente le coproduzioni hanno una migliore diffusione delle produzioni nazionali; la tendenza, tuttavia, sembra essere quella di farvi ricorso soprattutto per assicurarsi finanziamenti, in particolare nei paesi con una capacità limitata di produzione. Il potenziale che offrono le coproduzioni per ampliare la diffusione di determinati film potrebbe e dovrebbe essere sfruttato meglio.

Ottimizzare il finanziamento pubblico e coinvolgere nuovi attori

Nel contesto appena riassunto, la prima sfida riguarda gli schemi di finanziamento: secondo la Commissione, non è tanto necessario aumentare il livello di sostegno pubblico all'audiovisivo, bensì è fondamentale ottimizzare il valore aggiunto generale degli schemi di finanziamento pubblico e massimizzare la complementarità tra politiche e strumenti a diversi livelli. Buona parte dei finanziamenti all'audiovisivo proviene spesso da sovvenzioni pubbliche nazionali o regionali e serve a sostenere la produzione di progetti

con un orientamento regionale o nazionale. Solo una minima quota di finanziamenti pubblici deriva da fondi sovranazionali; è per questo che i progetti tendono ad essere rivolti a un pubblico locale.

Inoltre, i programmi di sostegno all'audiovisivo pongono un'attenzione insufficiente alla fase di sviluppo delle opere, quando il pubblico potenziale di una produzione può essere identificato e ottimizzato in modo efficace. Occorre allora procedere ad una riforma degli schemi di finanziamento, che punti a porre maggiormente l'accento sulla fase di sviluppo per aumentare la qualità e la redditività dei progetti finanziati e a trovare l'opportuno equilibrio e sviluppare rapporti più efficienti tra il sostegno alla produzione e il sostegno alla distribuzione e alla promozione.

Accanto alla necessità di un nuovo approccio al finanziamento pubblico, la Commissione insiste sulla necessità di coinvolgere nuovi attori nella catena del valore, facendo espresso richiamo allo sviluppo del mercato del video on demand. A questo proposito, la Commissione suggerisce la via per una revisione della direttiva sui Servizi Media Audiovisivi, che dovrebbe adeguarsi al mutato scenario conseguente allo sviluppo dell'ecosistema digitale e alla progressiva diffusione delle nuove piattaforme e device di distribuzione/fruizione dei contenuti audiovisivi. In particolare, è necessario allineare le regole da applicare ai nuovi soggetti e ai nuovi canali. In quest'ottica, la Commissione suggerisce di riprendere gli esiti della consultazione pubblica lanciata a seguito del Libro verde Prepararsi a un mondo audiovisivo della piena convergenza: crescita, creazione e valori, approfondendo le varie questioni emerse in quell'occasione relative alle trasformazioni in atto nel panorama dei media audiovisivi. La domanda centrale è se gli attuali obblighi previsti dalla Direttiva sui servizi di media audiovisivi costituiscono il modo migliore per promuovere la creazione, la distribuzione, la disponibilità e l'attrattiva commerciale delle opere europee nel mercato unico digitale.

Ripensare le finestre temporali di sfruttamento

Un altro tema su cui è opportuna una approfondita riflessione riguarda la revisione della cosiddetta cronologia dei media, ovvero la disciplina che regola le finestre temporali di sfruttamento dei contenuti (soprattutto cinematografici) sulle diverse piattaforme di distribuzione, che dalla sala arrivano fino alla televisione generalista. Si tratta di un argomento molto delicato, che ha sempre scatenato forti discussioni e contrapposizioni. Sul tema, inoltre, manca una forte politica comunitaria e la regolamentazione delle finestre varia in sostanza da uno Stato all'altro (anche se la normale sequenza per un lungometraggio prevede la sequenza: uscita nelle sale cinematografiche, video/Dvd/Blu Ray, VoD, pay Tv e, infine, Tv in chiaro).

Secondo la Comunicazione 2014 "Cinema europeo" della Commissione europea, i rapidi sviluppi del settore richiedono ormai una flessibilità sufficiente affinché gli operatori possano sperimentare e provare nuovi approcci e nuovi modelli commerciali. In particolare, è necessaria una maggiore flessibilità rispetto alle finestre di distribuzione (da perseguire principalmente attraverso accordi tra le parti) per consentire la sperimentazione, lo sviluppo e l'uso di strategie di distribuzione alternative adatte a diversi tipi di film e per massimizzare la complementarità delle diverse piattaforme in modo da raggiungere il pubblico. Nel testo si evidenzia come si potrebbe valutare l'uscita simultanea o maggiormente coordinata nelle sale cinematografiche di più Paesi, oppure un accesso più rapido ai servizi online.

La Direttiva Tv senza frontiere del 1997, si limita così a stabilire che gli Stati membri devono assicurare che le emittenti non trasmettano opere cinematografiche al di fuori dei periodi concordati con i titolari dei diritti; la versione del 2007 della Direttiva sostituisce poi la parola "emittenti" con "fornitori di servizi media", includendo dunque anche i servizi VoD e, in generale, online.

La maggior parte dei Paesi dell'Unione, tra cui l'Italia ha lasciato la materia delle finestre temporali di sfruttamento alla contrattazione tra titolari dei diritti cinematografici, emittenti televisive e distributori di Dvd/negozi online.

Box 6. Italia: le finestre temporali di sfruttamento dei film (media windows)

"Nelle opere audiovisive il tempo scandisce, oltre alla riduzione del prezzo, anche il susseguirsi delle forme distributive e delle piattaforme utilizzate"; l'usuale scansione delle cosiddette media window prevede che, dopo lo

sfruttamento cinematografico, si aprano per un film due strade, quella "fisica" e quella "digital". In Italia, in ogni caso, bisogna ricordare che la cronologia si basa su accordi tra gli operatori rilevanti del settore e non -come per esempio avviene in Francia - su disposizioni nazionali di legge; pertanto, è opportuno premettere che la scansione delle media window che verrà esemplificata riproduce un modello generale, che sempre più spesso viene modificato dagli operatori: non è inusuale, per esempio, assistere ad accordi per anteprime digitali dei film, che vengono per un breve lasso di tempo concessi al noleggio online prima della vendita fisica negli store. Oppure, non mancano i casi in cui il passaggio sulla Tv in chiaro ha preceduto quello su pay-Tv.

In linea generale, lo sfruttamento dei diritti di un film in Italia inizia normalmente a distanza di 105/120 giorni dalla sua uscita al cinema, quando finisce la cosiddetta "window cinema": in questo momento, in un periodo dunque compreso tra i 3 e i 4 mesi dopo l'uscita cinematografica, inizia lo sfruttamento domestico, il cosiddetto Home Video.

Per quanto riguarda i supporti fisici, al termine della "window cinema", i titoli vengono immessi, su Blu-ray o Dvd, sul canale noleggio o vendita (retail) e sono quindi disponibili per l'acquisto nei negozi e per il noleggio nelle ormai rarissime videoteche; nei negozi restano fino al termine della loro vita, a meno che qualcuno, come è accaduto per esempio nel caso di Disney, non decida di ritirare le copie fisiche.

Il percorso digitale è, invece, più complesso, perché vede una separazione tra noleggio e vendita.

Per quanto riguarda la vendita, un film in formato digitale è immesso dopo 3 o 4 mesi dall'uscita in sala, nei circuiti dei negozi di contenuti online (iTunes etc.) "e ci resterà, esattamente come il blu-ray e il Dvd nei negozi, per tutta la sua vita con ritocchi di prezzo dovuti alle oscillazioni del mercato".

Il percorso del noleggio digitale è, invece, differente: al termine della window cinema si apre infatti una finestra VoD, della durata variabile dai 3 ai 7 mesi, in cui i film sono noleggiabili per 48 ore sui principali siti e piattaforme specializzati nell'on demand; al termine di questa finestra VoD, i film non saranno più disponibili per il noleggio digitale, ma solo per la vendita. In questo medesimo lasso di tempo, si apre normalmente la cosiddetta "finestra pay per view" delle emittenti televisive (come, per esempio, il servizio PrimaFila di Sky).

Al termine della finestra destinata al noleggio online (rental VoD) si entra nel periodo (di durata variabile tra i 12 e i 15 mesi) in cui sono le emittenti televisive a detenere i diritti di sfruttamento: in linea generale, dapprima il film sarà immesso sui circuiti pay-Tv, poi su quelli free-Tv. Al termine di questo periodo, il film entra nella library e torna ad essere disponibile sui principali store anche per il noleggio (a prezzo ribassato rispetto alla finestra rental VoD).

Box 7. Sperimentazioni. Quando i film "saltano le finestre"

Il Parlamento Ue e la Commissione europea hanno promosso nel 2013 un'Azione Preparatoria dal titolo Circulation of European Film in the Digital Era, per sperimentare strategie innovative di distribuzione dei film europei (grande schermo, Dvd, VoD, festival, canali tv etc.), con lo scopo finale di rendere più agevole alle produzioni europee l'attraversamento delle frontiere intracomunitarie e il raggiungimento di platee più ampie⁴².

Il programma è articolato in tre progetti sperimentali che hanno visto, per quanto riguarda l'Italia, la presenza di società di distribuzione e di vendita all'estero come Adriana Chiesa, Bim, Fandango.

Azione preparatoria Circulation of European Film: progetti e soggetti coinvolti

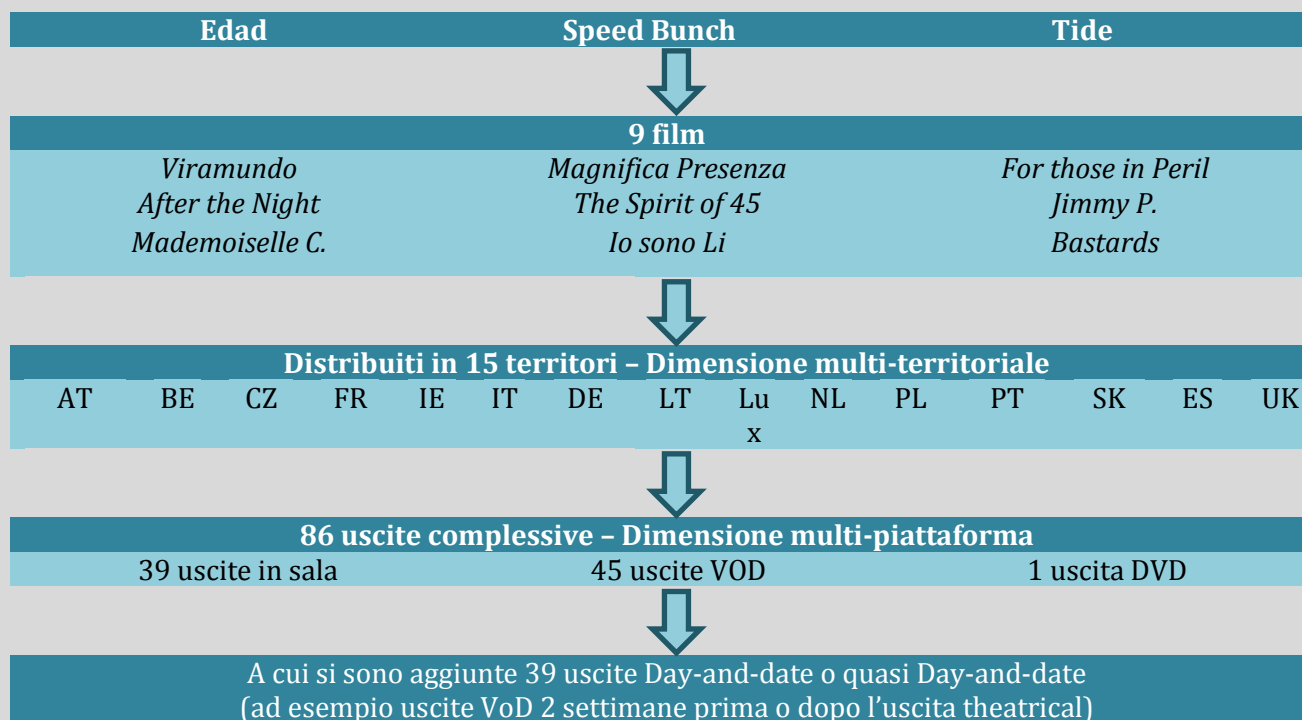
Progetti	Imprese ed organizzazioni
Edad	Curzon Film World (d), Cinemien (d), Golem (d), Associacao Il Sorpasso (d), Artcam (d), Adriana Chiesa(is), Wild Bunch (is)
Speed Bunch	Wild Bunch Group : Wild Bunch (is), Elle Driver (is), Wild Bunch Distribution (d), Wild Side Video (ag ; d), BIM Distribuzione (d), Wild Bunch Germany (d), Vertigo (d), FilmoTv (dd)
Tide	L'Arp (po), Fandango (is), Portobello (is), Goldcrest (is), Protagonist (is), Urban Distribution International (is), Wide (is), Europa Distribution (po), Under the Milky Way (ag.), Ipeda (po), associated partner: The Film Agency (ma)

Note: VoD aggregator, d: distributor, dd: digital distributor, is: international sales, ma: marketing agency, po: professional organization.

Fonte: T. Paris

Obiettivo principale delle sperimentazioni è stato quello di trasformare le attuali minacce connesse alla moltiplicazione delle forme di consumo delle opere audiovisive, alla saturazione delle sale e alla diffusione della pirateria in opportunità, anche sotto il profilo della redditività economica.

La sperimentazione in pratica



Fonte: T. Paris

I test hanno riguardato nove titoli di lungometraggi, due dei quali italiani (*Magnifica Presenza* di Ozpetek e *Io sono Li* di Andrea Segre), sui quali sono stati applicati metodi distributivi innovativi, basati su un approccio multi-territoriale e multi-piattaforma, riducendo o azzerando del tutto le tradizionali windows commerciali.

Le sperimentazioni condotte tra il 2013 e il 2014 non hanno portato a risultati definitivi, essendo state effettuate su un campione ristretto di titoli, sulla base di una programmazione di uscite limitate nel tempo e non omogenee sui vari territori e dunque con un impatto relativo sul pubblico. E' stato possibile comunque individuare alcune linee di tendenza significative in ordine a tre livelli di analisi.

1. Disponibilità dei film: i titoli oggetto delle sperimentazioni hanno raggiunto solo una ridotta porzione di pubblico all'interno di ciascun territorio quantificata in una forbice compresa tra il 17 e il 35% a seconda del numero di città coinvolte. In alcuni casi l'uscita VoD ha compensato l'assenza dell'uscita *theatrical*, in altri l'uscita simultanea (o quasi simultanea) ha ampliato il pubblico potenziale consentendo una distribuzione del prodotto più omogenea sul territorio.
2. Impatto economico dei film: sono stati rilevati riscontri positivi in termini di ricavi aggiuntivi e di risparmi di investimento grazie alle sinergie delle uscite combinate sala/VOD. I risultati oscillano in modo considerevole a seconda del titolo testato e del territorio sul quale è stato distribuito. Si è tuttavia registrata una forte influenza esercitata dal *time-lag* tra sala e VoD: la proporzione tra numero di transazioni VoD e numero degli ingressi in sala è risultata più elevata in caso di uscite in simultanea.
3. Impatto generale sul sistema economico: premesso che l'ambito ristretto della sperimentazione non ha consentito di giungere a risultati chiari e definitivi in merito al rischio di cannibalizzazione del VoD nei confronti delle sale, è emerso in alcuni casi come la diffusione capillare dell'uscita VoD abbia permesso una porzione significativa di pubblico di accedere al prodotto che altrimenti non sarebbe stato fruito per assenza o scarsità di uscite in sala.

Note

- ²⁰ Il capitolo è il frutto di una rielaborazione aggiornata di alcune sezioni del libro dell'autore del presente report dal titolo "Dal Possesso all'Accesso", Ente dello Spettacolo, Roma 2015.
- ²¹ Parlamento europeo, *Consiglio europeo di Lisbona 23/24 marzo 2000, Conclusioni della presidenza*, 24 marzo 2000 http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm
- ²² I risultati della Strategia di Lisbona sono stati discussi, per esempio, in questo esaustivo volume: D. Papadimitriou – P. Copeland (eds), *Lisbon strategy: evaluating success, under standing failure*, Palgrave Macmillan, London 2012.
- ²³ Consiglio europeo, Conclusioni 17 giugno 2010, Euco 13/10.
- ²⁴ S. Costa, *Europa creativa e le politiche culturali europee 2014-2020*, atti dell'incontro "Europa 14/20, sfide e opportunità per la cultura", (Milano, Fondazione Cariplo, 6 marzo 2014).
- ²⁵ Apre (Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea), *Horizon 2020*, www.apre.it
- ²⁶ G. Greppi, *Quali regole tra servizi fornitori di media e servizi over the top*, atti del workshop "Broadcasters, Telco, Over-the-top e le nuove forme di televisione", Agcom, Roma 5 luglio 2013
- <http://www.agcom.it/documents/10179/0/Documento/20b07719-248a-4ebd-9bce-d009d4c22099>
- ²⁷ La nozione di aiuto oggetto del divieto generale ex art. 107 Tfeue è piuttosto ampia: vi rientrano non soltanto le sovvenzioni palesi, ma qualsiasi misura che direttamente o indirettamente produca per l'impresa un beneficio economico. M. Montini, *Mercato pubblico europeo: il diritto della concorrenza*, Università degli Studi di Siena Lezione del 9 dicembre 2013 www.disag.unisi.it
- ²⁸ R. Vuillermoz, *Vademecum sulla disciplina dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato*, Unioncamere Piemonte, 9 gennaio 2014, p. 12
- ²⁹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al comitato delle regioni su alcuni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive* (GU C43 del 16/02/2002).
- ³⁰ F. Togo, *Aiuti di Stato nel settore culturale*, in «Aedon», 2, 2009
- <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/2/togo.htm>
- ³¹ F. Togo, *Aiuti di Stato nel settore culturale*, cit.
- ³² Commissione europea, *Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e altre opere audiovisive* 2 gennaio 2013 Gu/C33 2/01/2013
- ³³ Commissione europea, *Aiuti di Stato: la Commissione adotta nuove norme per gli aiuti a favore dei film* Comunicato Stampa, 14 novembre 2013 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1074_it.htm
- ³⁴ A. Fratini, *L'impatto sulle regioni della nuova Comunicazione sugli aiuti al cinema*, Studio FratiniVergano, dicembre 2013.
- ³⁵ A. Fratini, *L'impatto sulle regioni della nuova Comunicazione sugli aiuti al cinema*, cit.
- ³⁶ B. Zambardino - A. Pasquale, *Ricognizione e analisi dei sistemi di sostegno pubblico al cinema nei principali mercati europei*, studio Key4Biz per Dg Cinema - Cinecittà Luce, Giugno 2011.
- ³⁷ Il Comitato dei Rappresentanti Permanenti della Commissione Europea (Coreper, responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio) ha raggiunto il 17 Luglio 2013 un accordo sul testo del Regolamento che stabiliva il

Programma Europa Creativa; la proposta è stata poi approvata dal Parlamento europeo in seduta plenaria il 19 novembre. Il Programma è in vigore dal 1 gennaio 2014.

³⁸ Rapporto 2014 della Direzione Generale per il Cinema del MiBACT.

³⁹ Le informazioni e valutazioni che seguono sono state raccolte direttamente presso l'ufficio MEDIA Desk Italia.

⁴⁰ Lo strumento sarà attivato nel 2016 con il nuovo sito www.europacreativa-media.it, e consentirà il completo tracciamento dell'attività con l'utenza.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Cinema europeo nell'era digitale. Creare un ponte tra diversità culturale e competitività* COM(2014) 272, 15 maggio 2014

⁴² T. Paris, *New Approaches for Greater Diversity of Cinema in Europe*, studio condotto per il Parlamento europeo e la Commissione europea, maggio 2014.

POLITICHE REGIONALI A SOSTEGNO DELL'AUDIOVISIVO

Analisi di contesto

Gli interventi a sostegno della filiera cinematografica e audiovisiva rientrano ormai a pieno titolo nel quadro delle politiche di sviluppo territoriale della maggior parte delle Regioni italiane.

Sotto la spinta del processo di decentramento delle competenze seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, negli ultimi dieci anni Regioni ed enti locali hanno infatti assunto una funzione strategica nello stimolare e sostenere le imprese del settore favorendo processi di riconversione post-industriale e indirizzando le politiche di investimento verso le imprese creative tra le poche a mostrare in questa fase forti potenzialità economiche ed occupazionali.

Seppure in forme differenti in funzione delle singole vocazioni, quasi tutte le Regioni si sono attrezzate dotandosi di strumenti normativi ad hoc e di strutture per programmare e gestire le varie funzioni di sostegno tecnico, finanziario e organizzativo ad un comparto in forte evoluzione.

Sono così nati e si sono consolidati in Italia alcuni poli e distretti regionali dell'audiovisivo, in cui è cresciuta un'industria locale alimentata dall'attività di assistenza e di accompagnamento da parte delle Film Commission con l'obiettivo di attrarre sui propri territori le produzioni e al tempo stesso sviluppare le professionalità locali. Tra questi poli dell'audiovisivo, gioca un ruolo di primo piano il Lazio, seguito da regioni come il Piemonte, il Friuli Venezia Giulia, la Puglia, la Toscana e, di recente, l'Alto Adige e l'Emilia Romagna.

L'idea chiave che guida le amministrazioni locali è quella di trasformare le opportunità di una attività tipicamente di natura immateriale in un volano di sviluppo industriale per l'area geografica di riferimento, intervenendo in tutte le fasi della filiera, nella consapevolezza che l'audiovisivo eserciti una straordinaria capacità di "illuminazione" dei territori generando significative ricadute socio-economiche, i cui effetti diretti e indiretti non sono ancora di agevole misurazione.

La frammentarietà e la disomogeneità dei modelli di intervento adottati nei vari territori non hanno impedito (e forse in certi casi hanno stimolato) lo sviluppo di capacità professionali e l'impiego di strumentazioni normative e finanziarie in grado di coniugare produzione e promozione dei contenuti audiovisivi con i processi di sviluppo economico del territorio.

Questo è lo scenario - ricco di opportunità ma non privo di incognite - in cui hanno assunto un peso crescente le "filieri territoriali dell'audiovisivo".

E' indubbio che queste politiche abbiano accresciuto il livello di concorrenza tra i territori nell'accaparrarsi le produzioni che comunque portano, all'interno dei territori, risorse e lavoro. È un dato di fatto che il numero dei fondi regionali per il sostegno alle imprese del settore audiovisivo si sia moltiplicato negli ultimi anni (ad oggi se ne contano una ventina, per un budget complessivo di circa 35 milioni di euro); tali strumenti – gestiti in alcuni casi direttamente dalle Film Commission locali – hanno assunto una funzione preziosa di complementarietà rispetto alle forme nazionali e tradizionali di sostegno alle imprese del settore, soprattutto in una fase storica di incertezza e di stagnazione delle risorse pubbliche centrali.

I vantaggi per i territori sono notevoli non solo in termini socio-economici diretti, ma anche per gli effetti indiretti e per l'indotto generato. Le ricadute, anche se non di agevole misurazione (si tratta di un terreno di studi in parte ancora inesplorato), andrebbero valutate in un'ottica di lungo periodo tenendo conto di una serie di fattori quali:

- crescita dell'occupazione, con relativo rafforzamento delle competenze professionali a livello locale;
- nascita e sviluppo di infrastrutture territoriali a sostegno della filiera
- investimenti e spesa sul territorio da parte di produzioni extra regionali, siano esse nazionali o estere;
- promozione e diffusione di opere che valorizzino il patrimonio culturale locale;
- incremento dei flussi turistici.

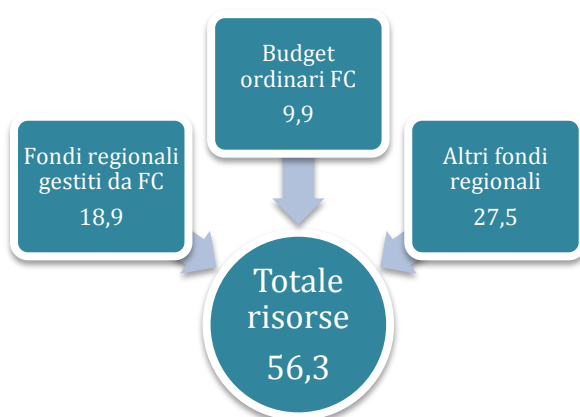
Pur in un contesto caratterizzato da frammentarietà e disomogeneità dei modelli di intervento, frutto di specifiche vocazioni locali queste prove di federalismo applicate all'audiovisivo sembrano aver dato buoni risultati proprio grazie ad una maggiore consapevolezza delle potenzialità legate al binomio cinema/valorizzazione del territorio e al coraggio di sperimentare inedite forme di collaborazione tra Stato centrale e Ministeri, Assessorati, Film Commission e società di produzione. A tali esperienze va riconosciuto il merito di aver sviluppato capacità professionali a livello locale tali da favorire il decentramento delle produzioni storicamente collocate a Roma e di aver impiegato strumentazioni normative e finanziarie in grado di coniugare produzione e promozione dei contenuti audiovisivi con i processi di sviluppo economico del territorio.

La chiave vincente è rappresentata da una forte saldatura tra produzione audiovisiva e capacità di attrazione e promozione dei territori: da questa unione può nascere e consolidarsi un nuovo ecosistema espressione di nuovi linguaggi, di nuove tecniche narrative e produttive, di nuove forme di accesso, circolazione e fruizione di contenuti sempre meno inquadrabili nei tradizionali paradigmi in cui è confinata l'attuale filiera.

Il sostegno regionale all'audiovisivo: dati chiave

Nel 2012 le produzioni nazionali ed estere hanno speso direttamente sui territori circa 260 milioni di euro a fronte di un intervento pubblico regionale quantificato in 56,3 milioni di euro complessivi, ripartiti tra dotazioni annuali per l'espletamento delle attività ordinarie delle Film Commission (funzionamento ed assistenza alle produzioni), fondi regionali gestiti direttamente dalle FC e budget di altri fondi governati dalle amministrazioni locali in alcuni casi in collaborazione con istituzioni nazionali.

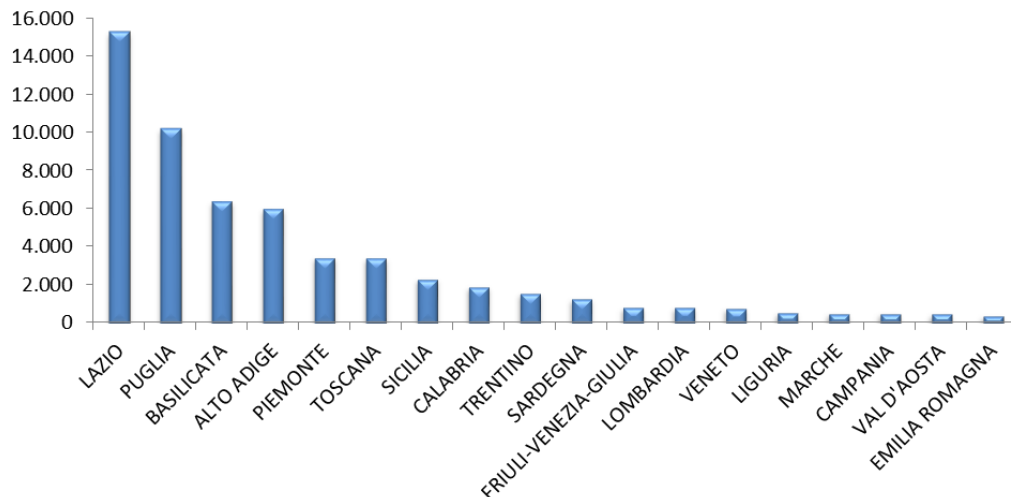
Figure 6. Intervento pubblico regionale a sostegno dell'audiovisivo (2012)



Fonte: Iem-Rosselli

sostegno del comparto, le politiche di intervento della Puglia, della Basilicata (in questo caso di tratta di risorse disponibili ma ancora non erogate) e dell'Alto Adige, davanti a regioni più solide come il Piemonte o la Toscana.

Figure 7. Totale risorse per regione 2012 (stime)



Fonte: elaborazioni Iem Rosselli su dati FC et alia

Nel 2012, su 1.064 produzioni che hanno girato sui territori per un totale di 3.874 giornate di lavorazione, circa 300 hanno ottenuto un supporto tecnico-logistico, beneficiando della fornitura di servizi di ospitalità, piuttosto che ottenimento di permessi, ricerca di location, consulenza di vario genere. In diversi casi le società di produzione hanno ricevuto contributi a fondo perduto a copertura/chiusura del piano finanziario a fronte di vincoli di spesa sul territorio o di impiego di maestranze locali.

Con un budget ordinario di circa 10 milioni di euro (la media per ciascuna FC è di 662mila) a disposizione nel 2013, le Film Commission rappresentano il motore propulsivo dell'industria audiovisiva regionale. Strutture sorte in tempi e con modalità differenti che si stanno rafforzando e specializzando rappresentando un punto di riferimento centrale per le produzioni ma anche per gli altri pezzi della filiera.

Sotto il profilo giuridico prevale la forma della Fondazione in partecipazione (9 soggetti sulle 18 monitorate cui se ne aggiungono altri 2 che si configurano come strutture o dipartimenti all'interno di una Fondazione con finalità più ampie). Quattro Film Commission operano all'interno dell'amministrazione (regionale o provinciale) come uffici o organi in house. L'unico soggetto che ha una struttura di natura associativa è quella del Friuli Venezia Giulia mentre a Bolzano la FC è un reparto di una Agenzia di promozione territoriale che opera come SpA.

Attualmente le FC si avvalgono di circa 80 posizioni lavorative (tempo indeterminato e determinato) tra direttori, manager e profili tecnico-amministrativi, cui si aggiunge una fitta rete di collaboratori specializzati e consulenti esterni e che nel corso degli anni hanno migliorato i propri servizi di supporto agli operatori del settore nazionali ed internazionali.

Quasi tutte dispongono di una Production Guide (nel 2013 monitorate 2.985 aziende e 8.984 professionisti) e di una Location Guide (nel 2013 rilevate 8.319 ambientazioni consultabili on line).

1.

Table 10. Schema riepilogativo Film Commission (2012)

Denominazione	Anno	Forma giuridica	Soci/promotori	Budget ordinario	Gestisc e fondi	Addett i (t.i)
---------------	------	-----------------	----------------	------------------	-----------------	----------------

						+t.d, unità anno)
BLS Film Fund&Commission	2008	Reparto BLS (spa)	BLS/Provincia di Bolzano (Assessorato Economia)	800	✓	6
Bologna FC	2000	Servizio interno Cineteca	Cineteca di Bologna	Non dotata di fondi propri	✗	1
Lucana FC	2012	Fondazione	Regione Basilicata, Provincia di Matera, Provincia di Potenza, Comune di Matera e Comune di Potenza	100	✓	3
Calabria FC	2006	Fondazione	Regione	1.000	✓	7
Campania FC	2005	Società in house*	Regione	500	✗	3
Emilia Romagna FC*	1997	Ufficio regionale	Regione	Non dotata di fondi propri	✓	3
Friuli Venezia Giulia FC	2000	Associazione	Regione	270	✓	3
Roma Lazio FC	2007	Fondazione	Regione, Province Roma, Viterbo, Frosinone, Rieti. Comune di Roma	300	✗	4
Genova Liguria FC	2007	Fondazione	Regione, Comune di Genova, 9 comuni, Parco Nazionale Cinque Terre e Parco Regionale dell'Antola	530	✗	3
Lombardia FC	2000	Fondazione	Regione, Comune, Unioncamere, Cariplo	800	✗	3
Marche FC	2009	Struttura della Fondazione Marche Cinema Multimedia	Regione	300	✓	3
Torino Piemonte FC	2000	Fondazione	Regione, Comune	2.800	✓	12
Apulia FC	2007	Fondazione	Regione, Comune di Bari, Provincia di Lecce, Foggia e Brindisi e altri 22 comuni	1.483	✓	7
Sardegna FC	2011	Fondazione	Regione	250	✓	0,5

Sicilia FC	2007	Ufficio regionale	Regione (assessorato Turismo Sport e Spettacolo)	n.d	✓	10
Toscana FC	2006	Dipartimento di Fondazione Sistema Toscana	Fondazione Sistema Toscana/Region e	230	✗	3,5
Trentino FC	2010	Ufficio provinciale	Provincia autonoma, Trentino Sviluppo SpA	360	✓	2,5
Valle d'Aosta FC	2010	Fondazione	Regione	200	✓	3
Venice FC	2003	Struttura interassessoril e	Comune di Venezia	Non dotata di fondi propri	✗	1
Veneto FC*	2000	Organo in house	Regione	n.d	✓	n.d

Fonte: elaborazioni Iem Rosselli su dati FC. In grassetto dato 2013.

* FC non aderenti al coordinamento nazionale

Questi dati fotografano un dinamismo crescente a sostegno di un settore considerato ad elevato tasso potenziale di crescita economica e culturale. Numeri che solo in parte sono in grado di rappresentare una realtà complessa e variegata – a tratti ancora disordinata e discontinua in alcune aree del Paese, in assenza di una riforma complessiva della governance e di una attribuzione più chiara delle competenze tra livello amministrativo nazionale e livelli di governo decentrati sul territorio.

Attraverso i fondi destinati al cinema e all'audiovisivo le Regioni hanno messo in campo strumenti per facilitare e incoraggiare il lavoro delle troupe locali nazionali ed estere sul territorio. Il cosiddetto “cinema delle regioni”, ovvero quel particolare approccio al cinema e all'audiovisivo legato allo sviluppo socio-economico del territorio (spesso a spiccata valenza turistica), da un parte si stringe inquadrato da esigenze locali (a volte solo localiste) che esprimono poi le stesse ragioni sociali di un ente territoriale: promozione, valorizzazione, incremento di flussi turistici, sostegno all'occupazione e attivazione di occasioni professionalizzanti; dall'altra si apre proprio per questi stessi motivi a concezioni più articolate e innovative delle funzioni del cinema .

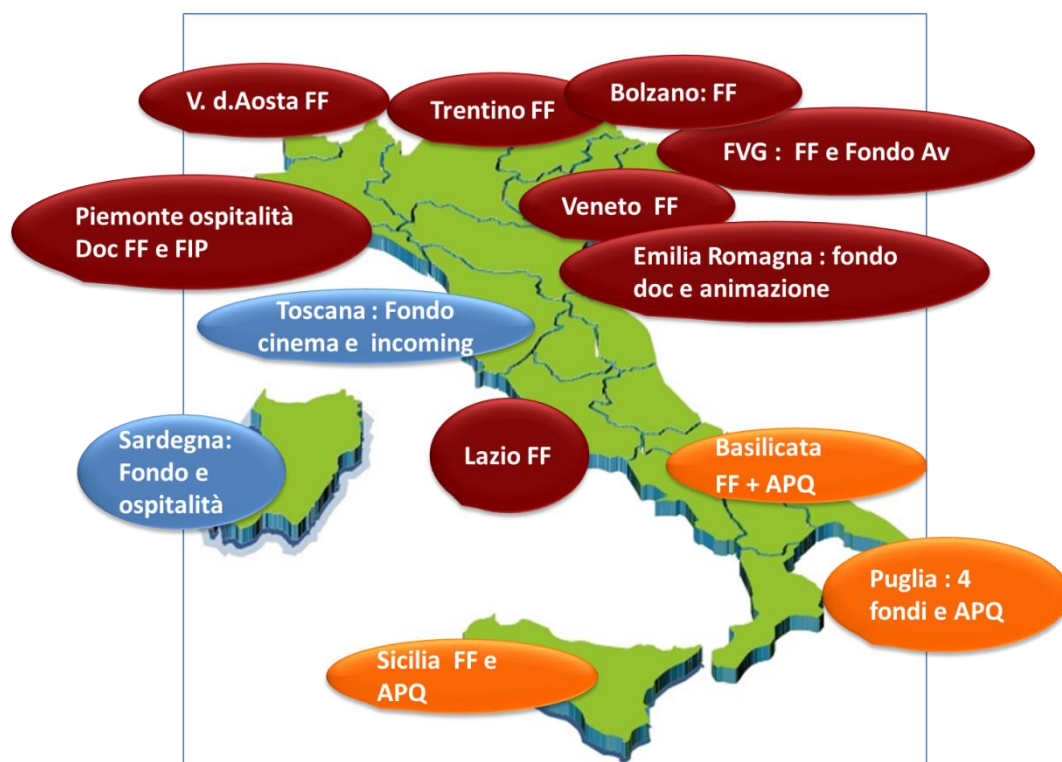
Esiste tuttavia una sorta di trade-off tra obiettivi di promozione turistico-culturale del territorio da un parte ed esigenze di generare indotto economico dall'altro.

Una peculiarità tutta italiana che caratterizza le FC è infatti che, accanto ai tradizionali servizi di assistenza tecnica e logistica, alcune di esse gestiscono in forma diretta o indiretta dei fondi regionali a cui affluiscono i capitoli di spesa intitolati al supporto della cultura, del turismo o più raramente delle attività produttive.

Nel corso degli anni tali strumenti hanno assunto un peso sempre più rilevante per i produttori soprattutto in fase di chiusura dei pacchetti finanziari sebbene sussista il problema della certezza e continuità dei finanziamenti legato a ritardi burocratico-amministrativi. Ad oggi possiamo contare complessivamente 24 fondi che a vario titolo sostengono l'audiovisivo (di cui 16 gestiti dalle FC e altri dalle strutture regionali interne all'amministrazione altri ancora promossi a livello infra-istituzionale).

In prevalenza tali strumenti sono alimentati dai bilanci ordinari delle Regioni di appartenenza, fatta eccezione per alcune regioni del Sud, dove si attinge anche ai fondi strutturali comunitari o ad altre risorse negoziate nel quadro di Accordi di Programma Quadro tra MiBACT-Mise e Regioni coinvolte.

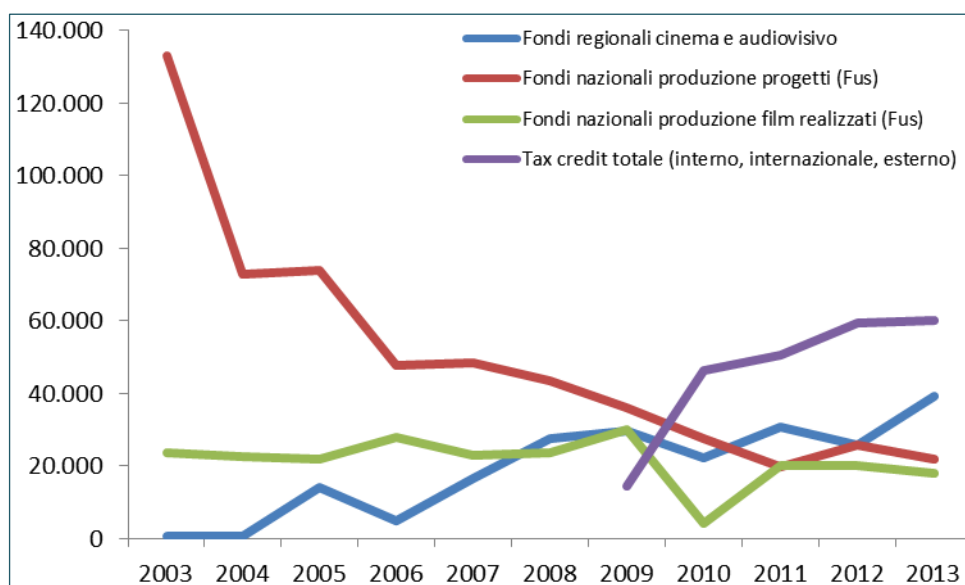
Figure 8. Mappatura fondi regionali in Italia (2013)



Fonte: Iem Rosselli

Nel 2013 le risorse a sostegno dell'audiovisivo provenienti dai territori (escludendo residui relativi ad annualità precedenti e tenendo conto solo dei contributi già assegnati) sono state stimate in 39,3 milioni di euro. L'intervento regionale è giunto ormai a pesare più di un quarto del totale nazionale e come dotazione supera nettamente l'ammontare dei contributi nazionali diretti (esclusi contributi sugli incassi) destinati al cinema dalla Direzione Generale Cinema attingendo al Fondo Unico per lo Spettacolo.

Figure 9. Trend decennale investimenti pubblici regionali nel cinema e nell'audiovisivo



Fonte: elaborazioni Iem Rosselli su dati Dg Cinema, Regioni, FC. Tax credit 2013: stime

Entrando nel dettaglio dei singoli strumenti si osserva una forte eterogeneità delle tipologie di intervento con riferimento alla dotazione finanziaria e alle modalità di accesso alle risorse (pubblicazione più o meno regolare di bandi e regolamenti, procedure a sportello per la produzione o l'incoming). I fondi regionali sono rivolti all'intero comparto audiovisivo e non solo al cinema, con un approccio di sistema che dovrebbe far riflettere sulla necessità di un ripensamento della governance a livello nazionale. La consapevolezza dell'evoluzione del mercato verso la cosiddetta "disintermediazione", ovvero il fatto che il prodotto è sempre più svincolato dal mezzo che lo veicola, porta infatti all'assottigliarsi dei confini fra opera strettamente cinematografica e opera audiovisiva. Ne deriva l'esigenza che anche la norma e gli strumenti da essa attivati ai diversi livelli territoriali colgano questi segnali evolutivi per intervenire con tempismo ed efficacia.

Table 11. Fondi regionali (2012)

Regione	Gestore	Strumento	Budget 2012	Natura contributo	Periodicità Bandi	Vincolo territoriale	Settore/Filiera
Alto Adige	BLS	Film Fund	5000	Free Grant	Sportello	da 100 a 150% a seconda dei riferimenti culturali all'AA e ambientazioni riconoscibili	Preproduzione e produzione cinema e audiovisivo
Basilicata	Lucana FC	PO Fesr Linea IV	1800	Free Grant	Bando annuale	100%	Produzione cinematografica (lungometraggi e corti) per PMI attive e costituenti
Emilia Romagna	E-R FC	Interventi regionali Doc e Animazione	190	Free grant	Annuale	Riprese e spesa sul territorio. Valorizzazione identità culturale	Documentari e Animazione
FVG	Fondo AV	Fondo audiovisivo FVG	205	Free grant	1/3 bandi annuali	Imprese locali ed esterne con sede sul territorio. Occorre detenere almeno il 50% dei diritti sull'opera	Sviluppo, Distribuzione, Formazione (anche persone fisiche) Cinema e Audiovisivo
FVG	FC	FVG Film Fund	330	Free grant	3 sessioni all'anno	150% contributo. Almeno 50% riprese sul territorio. Almeno 20% maestranze locali	Produzione cinema e audiovisivo
Lazio	Regione	Fondo Cinema e AV	15.000 (10 cinema, 5 AV)	Free grant	Annuale	40% delle spese da sostenere sul territorio	Cinema e audiovisivo
Lazio	Roma Lazio FC	Ospitalità	13	Free grant	Sportello	Riprese sul territorio	Produzione e coproduzioni
Marche	FC	Fondo cinema e AV	262	Free grant	Annuale	Riprese sul territorio	Cinema e Audiovisivo
Piemonte	FIP	FIP	400	Revolving (acquisizione quota diritti)	Sportello	100%. Ambientazione in regione. Esistenza contratto distributivo	Lungometraggi nazionali ed internazionali di finzione
Piemonte	FC	Doc Film Fund	245	Free grant	2 bandi annuali	Per gli extra-piemontesi 120%	Sviluppo e produzione documentari

Puglia	AFC	Apulia National FF	2.000	Free grant	3 sessioni all'anno	200% contributo (300% per videogame e animazione); 35% personale locale	Produzione cinema e audiovisivo
Puglia	AFC	International FF	500	Free Grant	Sportello	Sostegno rivolto a produzioni europee ed extra europee che si avvalgono di produttori esecutivi nazionali	Produzione cinema e audiovisivo (lungometraggi, film tv e serie tv)
Puglia	AFC	Hospitality Fund	1.200	Free Grant	3 sessioni all'anno	Obbligo di utilizzare per le spese ammissibili (vitto alloggio e trasporti) i fornitori individuati da AFC.	Produzione cinema e audiovisivo (spese per l'ospitalità durante la lavorazione)
Puglia	AFC	Development Fund	90	Free Grant	3 sessioni all'anno	Progetti di particolare rilievo culturale, sociale e territoriale ambientate in Puglia	Sviluppo produzione cinema e audiovisivo
Sardegna	Regione	Fondo + incoming	520 (fondo); 500 (ospitalità)	Prestiti tasso agev. coproduzione	Sportello	Riprese sul territorio o legame diretto con la cultura sarda	Produzione
Sicilia	FC	Fondo Cinema Av	1163,8 (residui 2009 erogati nel 2013)	Free grant	Sospeso	Contributi variabili in funzione delle settimane di ripresa (da meno di 1 a 7)	Produzione cinema e audiovisivo
Toscana	Regione	Fondo Cinema	2.800	Free grant+Coproduzione	Annuale	100% (opere prime) 150% (opere seconde) contributo	Sviluppo e produzione cinema e audiovisivo
Toscana	FC	Fondo incoming	350	Free Grant	Sportello	100% (doc e corti); 150% (lunghe e fiction)	Produzione (lungometraggi, fiction, documentari e corti)
Trentino	FC	Film Fund	1200	Free Grant	3 sessioni all'anno	150% (100 per le imprese locali); 20% personale locale	Sviluppo, produzione e formazione cinema e audiovisivo
Val d'Aosta	FC	Film Fund	260	Free Grant	Annuale	150% (120% per documentari e /opere prime e post-produzione e distribuzione)	Sviluppo, produzione, post-produzione e distribuzione
Veneto	Regione	Fondo cinema e av	350	Free grant	Annuale	150%, 100% (sviluppo) contributo. Premialità per impiego maestranze locali	Sviluppo e produzione cinema e audiovisivo

Fonte: elaborazioni IEM Rosselli su dati FC e stime interne.

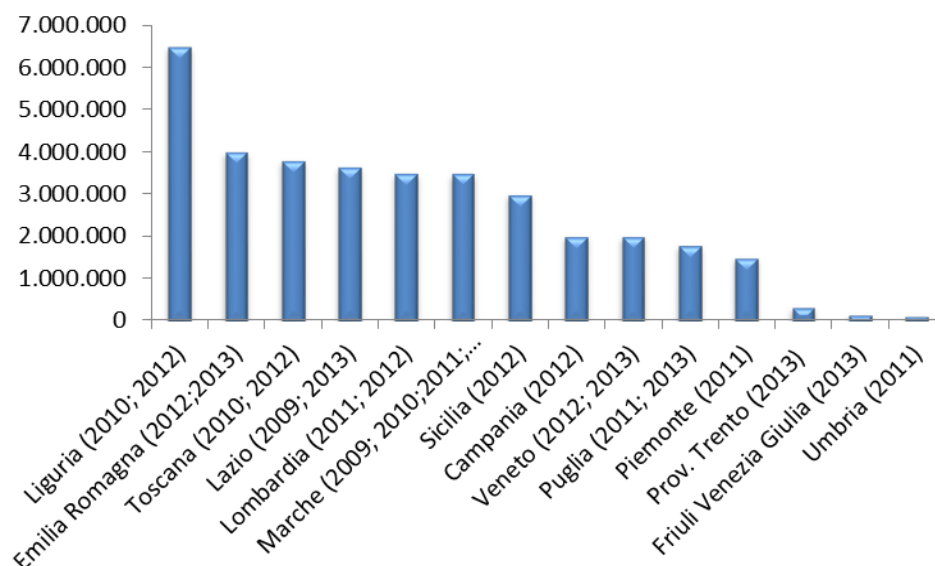
Budget in migliaia di euro. In grassetto: dati 2013.

Quasi tutti i fondi prevedono infatti un sostegno alla produzione a favore non solo delle opere cinematografiche (lungometraggi, documentari, corti) ma anche di fiction (film tv e serie tv, lunga serialità) o di altro genere audiovisivo (pubblicità, videogiochi, applicazioni multimediali).

Alcuni fondi sono stati attivati a favore di alcune tipologie specifiche (documentario o animazione), altri sono dedicati esclusivamente a fasi della filiera differenti rispetto alla produzione (sviluppo, formazione, distribuzione). Elemento che accomuna tutti gli strumenti monitorati è la presenza di specifici vincoli territoriali che oscillano dal 100% al 200% del contributo erogato⁴³ e possono includere l'utilizzo di risorse locali.

Accanto agli interventi a sostegno della produzione le regioni si sono impegnate negli ultimi anni anche a favore dell'esercizio finanziando il processo di digitalizzazione attraverso una serie di bandi ad hoc legati attingendo anche a risorse comunitarie disponibili per l'innovazione tecnologica delle piccole e medie imprese⁴⁴.

Figure 10. L'intervento regionale a sostegno della digitalizzazione



Fonte: Anec

Spunti di policy

Sono varie le misure adottate o da adottare per potenziare l'effetto dei fondi disponibili e dei servizi offerti alle produzioni e favorire in questo modo l'integrazione tra interventi delle istituzioni centrali (non solo quelli del MiBACT ma anche del Mise o del Mae) e quelli promossi a livello regionale e locale.

Grazie anche alla partecipazione al dibattito internazionale e alla presenza all'interno dei network europei di alcune Film Commission e di alcuni fondi italiani (all'interno di Cineregio e di Eufcn), va riconosciuta alla politica regionale un'apprezzabile tensione verso l'introduzione di elementi di forte innovazione rispetto al tradizionale intervento pubblico: si tratta di linee di tendenza, che potrebbero aprire la strada a una politica di sostegno all'industria sempre più efficace, a condizione che si giunga a un effettivo coordinamento che si traduca in una reale razionalizzazione delle iniziative attivate ai diversi livelli amministrativi e in una programmazione congiunta delle risorse.

Un passo decisivo è stato compiuto con il varo della riforma di sistema del gennaio 2016, che per la prima volta ha riconosciuto le Film Commission, aprendo la strada ad un maggior coordinamento a livello nazionale. Il provvedimento approvato, infatti, riconosce il ruolo delle Film Commission regionali quali

imprescindibili attori della filiera audiovisiva nazionale⁴⁵. Tale passo è fondamentale per renderne più efficace l'azione, più stabili ed incisive le , con il risultato di valorizzare ancora di più i territori. L'attività strategica e multiforme svolta da tali strutture, che spazia dal supporto alle produzioni a promozione, formazione e internazionalizzazione del settore audiovisivo, trova in questo riconoscimento nuova forza per il raggiungimento degli obiettivi futuri e l'ottenimento di risorse strategiche.

In primo luogo è ormai condivisa la necessità di dare un nuovo assetto alla *governance* dell'intervento pubblico in questo settore ampliando gli ambiti di intervento e definendo contemporaneamente in modo chiaro ed efficace le sfere di attribuzione delle competenze tra Stato centrale e Regioni in questo settore.

Il provvedimento (contenuto nel Decreto legge 91/13 cosiddetto Valore Cultura) che ha esteso il tax credit all'audiovisivo sta già contribuendo a rimuovere gli ostacoli che hanno sinora frenato un processo ormai irreversibile e che porterà – come già accade in altri Paesi come Regno Unito e Francia – sotto una disciplina unica cinema e audiovisivo.

A ciò si aggiunga il varo da parte della Commissione Ue della Comunicazione Cinema che fissa le nuove regole europee sugli aiuti di Stato al cinema. Un cambiamento reso necessario dai profondi mutamenti giunti nell'ultimo decennio con la capillare diffusione delle tecnologie digitali e il moltiplicarsi delle piattaforme di distribuzione e fruizione dei contenuti audiovisivi. Ebbene una delle novità che anche il nostro Paese dovrà recepire risiede proprio nell'estensione dell'ammissibilità dei contributi a tutte le fasi dell'industria, compresa la distribuzione (non solo in sala) e la promozione.

In quest'ottica un elemento distintivo è che il sostegno delle Regioni (sebbene con logiche e strumentazioni differenti) non riguarda una singola fase del ciclo di vita di un prodotto, ma tocca tutti i gangli vitali della filiera, dalla formazione allo sviluppo, dalla produzione alla distribuzione, fino ai circuiti di "sale di qualità" divenuti strategici per veicolare il cinema italiano di qualità ma anche agli interventi per agevolare il processo di digitalizzazione (particolarmente difficile proprio nelle strutture più fragili monoschermo). Ne emerge un approccio di sistema in cui gli interventi hanno natura trasversale e, al tempo stesso, sono fondati su un'approfondita analisi dei fabbisogni del territorio di riferimento. Non si può non citare ad esempio il modello virtuoso del Friuli Venezia Giulia dove coesistono sinergicamente due fondi di intervento accomunati da una filosofia del finanziamento di stampo europeo che punta – contestualmente al sostegno alla produzione (Film Fund) – anche a favorire le fasi a monte e a valle della filiera (Fondo audiovisivo) rafforzando così l'industria locale e al tempo stesso gli scambi e la cooperazione transnazionale: in particolare lo sviluppo sembra essere la fase chiave cui dedicare maggiori risorse.

Le buone pratiche diffuse in diverse realtà regionali, dunque, possono fornire al livello amministrativo centrale utili insegnamenti circa le modalità operative attraverso le quali ampliare il proprio raggio d'azione a tutta la produzione audiovisiva e all'intera filiera allargata dell'audiovisivo.

Le regioni italiane si pongono in una posizione di avanguardia rispetto allo Stato centrale: in quasi tutti i territori i meccanismi di sostegno riguardano indifferentemente tutte le tipologie di prodotto, dal lungometraggio al documentario dal programma televisivo, allo spot fino alle nuove frontiere della cross-medialità e della produzione per la rete (web series). Tv e cinema sono convergenti sotto il profilo produttivo (anche i modelli di business un tempo differenti sotto il profilo dell'apporto dello Stato sono destinati ad uniformarsi ed allinearsi al regime di agevolazione fiscale) e dei linguaggi narrativi, operativamente e contenutisticamente collegati e davvero non ha più senso mantenere una separazione normativa che risulta sempre più inadeguata, soprattutto in un'ottica di accesso ai mercati internazionali.

È su queste basi concrete che riguardano aspetti normativi, economici ed organizzativi che va costruito un percorso negoziale che conduca progressivamente ad un riconoscimento nazionale delle FC che ne sancisca (come chiede lo stesso coordinamento) natura, funzioni ed operatività.

A distanza di 15 anni dalla nascita delle prime FC indipendenti, ed altrettanti dalla riforma del titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale 3/2001) che ha aperto le porte al federalismo audiovisivo nel nostro Paese, ciò che affiora dall'analisi svolta è un quadro con molte luci e poche ma significative ombre. Ciascuna regione ha intrapreso un percorso non sempre lineare ispirando motivazioni e obiettivi degli interventi ad

esigenze diverse, talvolta opposte, in funzione delle caratteristiche sociali, economiche, paesaggistiche, culturali che le distinguono, ma anche in funzione di variabili sporadiche legate alla volontà politica contingente e all'iniziativa di singoli amministratori illuminati.

Sotto questo profilo ogni FC dovrebbe essere configurabile come una struttura autonoma da Regione/Comune/Provincia/uffici turistici/altre istituzioni audiovisive, seppur sostenuta da esse, con una propria organizzazione, un proprio budget, un proprio sito.

La compresenza sul medesimo territorio regionale (o provinciale, se si tratta di una provincia autonoma) di una FC regionale e di una o più provinciali/comunali appare, soprattutto nei confronti di interlocutori esteri, come una inutile duplicazione di risorse, che andrebbe razionalizzata e progressivamente eliminata focalizzando lo sforzo gestionale su un'unica realtà. In alcune regioni, ad esempio, le Film Commission di livello provinciale o sub-provinciale, sono entrate a far parte della struttura regionale diventando preziose antenne e bracci operativi sul territorio.

Le politiche adottate nelle varie regioni e i relativi strumenti di intervento e fonti di approvvigionamento delle risorse possono essere ricondotte a due tipologie di schemi a seconda se a prevalere è l'aspetto prettamente culturale (non bisogna dimenticare che la legittimità degli aiuti pubblici al settore si basa proprio su fattori quali la promozione e la crescita culturale ed espressiva) oppure quello economico-produttivo finalizzato ad azioni di sviluppo locale⁴⁶.

Il percorso verso una maggiore razionalizzazione dell'intervento pubblico regionale – al di là delle motivazioni che hanno spinto l'amministrazione ad attivare delle risorse a sostegno del settore e del ruolo più o meno attivo svolto dalle Film Commission – passa attraverso una maggiore condivisione sulla natura e sull'entità delle risorse disponibili e sulle ricadute sul territorio generate dall'investimento.

In merito al primo punto è necessario che le singole amministrazioni regionali si impegnino a destinare risorse certe e stabili nel tempo (in assenza delle quali gli operatori non possono programmare i propri piani di produzione) sulla base di una programmazione che coinvolga in modo trasversale i vari assessorati competenti, da quello alle attività culturali a quello dello sviluppo economico, passando per le politiche giovanili e della formazione.

Prima ancora di esigere, legittimamente, un maggior coordinamento con lo Stato centrale occorre spingere per una razionalizzazione degli interventi a sostegno della filiera a livello locale, come già avvenuto con differenti approcci e gradazioni in alcune regioni (Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli Venezia Giulia) per evitare sterili sovrapposizioni e disperdere preziose risorse. Una grande sforzo va diretto verso le Autorità di gestione dei fondi strutturali in vista della nuova programmazione 2014-2020: si tratta di una grande occasione per far confluire ingenti risorse soprattutto al Centro-Sud a favore del settore e che solo in minima parte è stata sfruttata nella precedente programmazione. È dunque decisivo riuscire a presidiare la programmazione PO Fesr per attivare assi di intervento a sostegno delle "infrastrutture immateriali" come già accade in altri Paesi. A tal proposito nel corso della Conferenza Nazionale del Cinema svoltasi nel 2013 era stata proposta la creazione immediata di una cabina di regia MiBACT - Coesione Territoriale per negoziare insieme alle Regioni (autorità di gestione dei POR) la nuova programmazione dei Fondi strutturali (2014-2020) in modo che audiovisivo e creatività emergano come comparto strategico per rilanciare l'economia nazionale e valorizzare il patrimonio filmico⁴⁷.

Pare evidente dunque che finché non si risolve il problema della governance a livello di singoli territori anche sperimentando forme di gestione infra-regionali (come ad esempio al Nord-Est dove gli stessi produttori iniziano a raccogliere i frutti di politiche territoriali collaborative e condivise⁴⁸) e non si giunge a forme di intervento stabili dotate di risorse certe, erogate in forma automatica, sarà ancora meno praticabile il passo successivo, ovvero quello di un coordinamento centrale capace di rendere più omogenea la qualità dei servizi offerti, anche con la creazione di sportelli unici che si occupino di tutti gli aspetti relativi alla realizzazione di riprese sul territorio.

Con riferimento alla possibilità di promuovere forme complementari di ricerca delle risorse finanziarie a vantaggio dei progetti audiovisivi non vanno trascurati anche i nuovi strumenti di raccolta dal basso tramite

la rete. Ci si riferisce al *crowdfunding*, strumento in fase embrionale e in forte crescita in termini di servizi (54 piattaforme operative in Italia nel 2014, rispetto alle 41 dell'anno precedente) e di capitali⁴⁹ e che ben si prestano ad essere spinte su base territoriale e condivise con gli *stakeholder* interessati. Una delle prime piattaforme nate in Italia nel 2005 è Produzioni dal basso, una delle più grandi comunità italiane indipendenti di autoproduzione audiovisiva online. Ad oggi ha raccolto circa 2.5 milioni di finanziamenti, di cui hanno beneficiato oltre 1000 progetti⁵⁰.

Cross over e spill over del settore audiovisivo sull'economia

Sul tema dell'impatto derivante dagli investimenti pubblici il dibattito è aperto e ancora una volta non univoco circa le ricadute attese e il grado di efficacia di medio e lungo periodo. In tal senso una quadratura degli indicatori non è affatto agevole in quanto richiederebbe una valutazione che tenga conto di effetti diretti, indiretti ed indotti derivanti da una pluralità di criteri e variabili che vanno dall'occupazione alla nascita di start up innovative sul territorio, dalla promozione culturale del territorio alla capacità di attrarre investimenti esteri, fino all'incremento dei flussi turistici.

Su quest'ultimo punto le posizioni in campo non sono univoche. Se i fondi per la promozione turistica spesso rappresentano un "gancio" prezioso per giustificare la distrazione di fondi strutturali verso l'audiovisivo (vedi Campania nel passato), alcuni osservatori sottolineano il rischio di scelte piegate alla "funzione di cartolina" del paesaggio che ospita le produzioni restringendo con effetti distorsivi sulle storie, la gamma dei luoghi e dei set solo a quelli più affascinanti (il borgo pittoresco, il golfo incontaminato, il monumento o ancora lo scorcio mozzafiato). In quest'ottica un effetto positivo sulla quantità e qualità delle opere realizzate arriverebbe poi se l'ammissibilità ai fondi o all'assistenza tecnica e logistica fosse sganciata dall'obbligo di ambientare la produzione su uno specifico territorio. Attualmente, al contrario, non tutte le regioni sono propense a favorire le riprese di un prodotto audiovisivo che non promuova in maniera esplicita e diretta la propria area, penalizzando talvolta l'animazione che pure produce importanti ricadute occupazionali.

Posizioni più radicali indicano che sarebbe addirittura auspicabile slegare completamente il concetto di sostegno alla filiera con quello di impatto territoriale⁵¹. Nonostante i vincoli alcune Film Commission stanno comunque dimostrando una particolare attenzione anche a quei progetti difficili che raccontano periferie degradate o storie ambientate in ghetti metropolitani ad alta conflittualità sociale, si veda il caso di Friuli Venezia Giulia, Campania⁵².

Anche per aumentare le ricadute derivanti dalla presenza di "audiovisivo" sui territori, amministrazioni regionali e Film Commission sono chiamate ad una rivoluzione copernicana della propria mission, aprendosi completamente ai soggetti e alla realtà che a vario titolo possono dare un contributo ad alimentare ed arricchire la filiera.

Non ci riferiamo soltanto ad un dialogo più stabile e costruttivo con le associazioni di categoria e ai loro agguerriti avamposti a livello locale cui va dato gran parte del merito nell'aver costituito un pungolo pressante sulle Regioni e gli enti locali affinché si dotassero di normative e di strumenti a sostegno al settore⁵³.

Pensiamo alla creazione di tavoli operativi di confronto con le Camere di Commercio⁵⁴, con le Associazioni imprenditoriali ed industriali (ancora poco e male informate circa i vantaggi delle misure fiscali a favore del settore cinematografico ed audiovisivo ma anche delle potenzialità in termini promozionali di legare la propria immagine ad un progetto audiovisivo). Le Film Commission dovrebbero pertanto essere dotate di strumenti relazionali e risorse promozionali più adeguate per coinvolgere in modo più strutturato il mondo privato e per favorire l'attrazione e la spesa del prodotto audiovisivo, facendo leva sulle possibilità di ritorno economico e di immagine (tax credit esterno, *product placement* ecc.). Nel prossimo futuro il ruolo delle Film Commission sarà sempre più quello di farsi garanti, presso possibili investitori privati, della credibilità dei progetti anche sotto il profilo della correttezza e della affidabilità/sostenibilità finanziaria. Per fare questo risulta evidente che tali strutture avranno bisogno di più robuste competenze professionali e un grado maggiore di specializzazione: non solo location manager ma anche, per esempio, promotori finanziari del tax credit presso le aziende del territorio e le loro associazioni di categoria.

Occorre inoltre un collegamento più stretto tra FC e centri scientifici e tecnologici sul territorio favorendo protocolli di intesa e accordi finalizzati a valorizzare giovani talenti attraverso ad esempio la creazione di incubatori di impresa e sostegno a start-up incentivando lo sviluppo di applicazioni multimediali, alla sperimentazione di nuovi linguaggi transmediali.

Grazie alla collaborazione con i poli scientifici e tecnologici presenti sul territorio (si pensi ad esempio alla presenza in Piemonte di soggetti quali il Politecnico, il CSP, e il CRIT Rai), alcune regioni dovrebbero spingere e orientare le proprie attività verso una vocazione più strutturata in favore di progetti e servizi legati all'interattività e alla multimedialità, filoni di intervento ancora da sfruttare pienamente e da incentivare.

Da questo tipo di collaborazioni alla creazione di vere e proprie reti di impresa (da alcuni definite "filieri anticrisi"), il passo è breve e le FC potrebbero in questo ambito ritagliarsi un ruolo importante di facilitatore creando occasioni di condivisione di idee, servizi e prodotti per accrescere il livello qualitativo e quantitativo delle collaborazioni progettuali tra imprese e singoli professionisti attivi sul territorio. L'unione fa la rete e fare impresa insieme consente di scalare mercati interni ed esterni e quindi incrementare fatturato, difendersi dalla burocrazia. Si tratta di una nuova sfida e di uno scenario molto promettente in questo settore come in altri come dimostrano le cifre di crescita del fenomeno⁵⁵. Negli anni della crisi grazie alla rete si incentivano nuove forme di collaborazione, sinergie prima impossibili da immaginarsi con i vecchi campanili, con le logiche imprenditoriali del passato e i paradigmi obsoleti di concorrenza interna. Anche nel settore audiovisivo sta cambiando il concetto di competitor (in chiave territoriale ed aziendale) a favore di alleanze che si mutuano da una maggiore alfabetizzazione digitale⁵⁶.

Le buone pratiche raccolte in questo studio dimostrano che questo sforzo di apertura verso l'esterno già si sta compiendo con risultati anche positivi in vari ambiti. Una delicata area di intervento sulla quale il livello di efficacia varia molto da regione a regione e per il quale sarebbe opportuno un più forte coordinamento è quella relativa alla semplificazione delle procedure burocratiche per favorire la realizzazione di riprese sul territorio. Anche in sede di Conferenza Stato Regioni vi è piena condivisione sulla necessità ed urgenza di giungere ad un accordo quadro nazionale e ad una regolamentazione uniformata per ridurre e superare l'attuale frammentazione amministrativa evitando che si vada in ordine sparso. La nostra risorsa maggiore è il patrimonio storico-architettonico-paesaggistico. La moltitudine di siti storici-archeologici di cui il Paese dispone godrebbe di maggiore fruibilità se fossero previste agevolazioni tariffarie per il loro utilizzo come location cinematografiche. In particolare va definito un protocollo di intesa con le soprintendenze coordinato dal MiBACT, attraverso il quale si renda possibile utilizzare tale risorsa per il cinema e l'audiovisivo, con le garanzie che tale patrimonio necessita ma con regole e politiche tariffarie certe e trasparenti uguali in tutto il Paese. Il protocollo dovrebbe definire prezzi proporzionati, stabili coerenti ed adeguati – anche in relazione ai vari canali di sfruttamento del prodotto per tutti i luoghi d'arte italiani⁵⁷.

Box 8. L'impatto sulle regioni della nuova Cinema Communication

L'attesa Comunicazione della Commissione europea relativa agli aiuti di Stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive, adottata il 14 novembre scorso, sgombra finalmente il campo dalle scure nubi che sembravano prospettarsi sui cieli dei sistemi regionali di supporto al cinema.

La Comunicazione riprende le linee principali della comunicazione del 2001 ed introduce alcune modifiche ai criteri ivi previsti per la valutazione degli aiuti di Stato a favore della produzione di opere cinematografiche e di altre opere audiovisive, ritenute dalla Commissione necessarie alla luce degli sviluppi intervenuti dal 2001 nel mercato e nella giurisprudenza dell'Unione: ne estende il campo di applicazione ad una gamma più ampia di attività, introduce un livello massimo di intensità di aiuto più alto per le co-produzioni transfrontaliere, contiene disposizioni in materia di protezione e accesso al patrimonio cinematografico e, per quanto più rileva in questa sede, aggiorna le regole applicabili ai cosiddetti "obblighi di spese territoriali". Si tratta degli obblighi, imposti dalle autorità che concedono l'aiuto ai regimi di sostegno alla produzione cinematografica, di effettuare le spese corrispondenti ad una determinata percentuale del bilancio di produzione (o dell'aiuto) in un determinato territorio.

La comunicazione sul cinema del 2001 consentiva agli Stati membri di imporre che un importo fino all'80% dell'intero bilancio di un film fosse speso sul loro territorio. In sede di proroga della comunicazione nel 2004, la Commissione aveva individuato gli obblighi di spese territoriali come uno dei punti che richiedevano un'ulteriore valutazione ai fini della verifica della loro conformità con i principi del mercato interno stabiliti dal Trattato. Le condizioni sulla territorialità, infatti, rappresentano una restrizione della libertà di circolazione di beni e servizi che può essere giustificata, entro taluni limiti, al fine di garantire il mantenimento delle competenze umane e delle capacità tecniche

occorrenti per realizzare opere a carattere culturale nello Stato membro che concede l'aiuto. Ad avviso della Commissione, tale restrizione deve essere proporzionata rispetto alle circostanze specifiche inerenti alle attività della produzione cinematografica europea, conformemente ai principi dell'UE.

In tale ottica, ed in ossequio al principio di proporzionalità, le successive versioni della bozza di comunicazione rese note nelle tre fasi di consultazione pubblica tenutesi rispettivamente nel 2011, 2012 e 2013 proponevano di basare gli obblighi, per quanto riguarda la soglia massima delle spese a livello territoriale, sull'importo dell'aiuto concesso anziché sul bilancio della produzione (inizialmente sulla base di un parametro 1:1) ed introducevano un esplicito divieto ai criteri basati sull'origine di beni, servizi o lavoratori, incompatibili con i principi fondamentali del mercato unico. Quest'ultima fattispecie riguarda in particolare quei regimi che, "definendo i costi ammissibili per il finanziamento come le spese effettuate a livello locale, obbligano i produttori a servirsi di subcontraenti e fornitori di beni e servizi locali". Ad avviso della Commissione, una siffatta definizione dei costi ammissibili per gli aiuti costituiva una discriminazione nei confronti dei servizi forniti da imprese non residenti, che sembrava andare al di là di quanto richiesto per la promozione degli obiettivi e della diversità culturale, in particolare per quanto riguarda i servizi tecnici. Pertanto, in un regime di aiuti che impone che una determinata attività di produzione avvenga sul territorio che concede l'aiuto, dovevano essere ammissibili le spese in beni, servizi o lavoratori effettuate in qualsiasi Stato dello Spazio economico europeo.

Le proposte di cui sopra sono state largamente contestate: da più parti si è evidenziato che le limitazioni al vincolo di territorialità, contrariamente alle attese della Commissione, avrebbero non solo incoraggiato l'ulteriore frammentazione del settore, ma indotto le autorità nazionali e locali a ridurre in maniera significativa (e successivamente a sopprimere) il sostegno finanziario pubblico alla creazione cinematografica, specie nell'attuale fase economica recessiva e di estrema scarsità di risorse. Il limite del 100% dell'aiuto erogato combinato con il divieto di condizioni quanto ad origine di beni e servizi avrebbe rimosso l'effetto moltiplicatore che garantisce la sostenibilità dell'investimento locale, con gravi conseguenze sulla crescita e sull'occupazione nelle economie locali. Sotto il profilo giuridico, le valutazioni della Commissione sembravano peraltro non tenere adeguatamente conto della "clausola culturale", introdotta nel Trattato per attenuare le tensioni tra i principi del mercato interno e le caratteristiche del "mercato della cultura".

La versione definitiva della Comunicazione accoglie in gran parte tali obiezioni e sembra realizzare un più ragionevole bilanciamento tra il principio di sussidiarietà nel settore della politica culturale e il rispetto dei principi del mercato interno. In base alle nuove norme, infatti, le autorità eroganti continuano a poter imporre condizioni territoriali per le spese sostenute dai beneficiari di misure di aiuto a favore delle opere audiovisive: esse potranno richiedere che fino al 160% (dunque non più solo il 100%) degli aiuti concessi venga speso sul proprio territorio ed inoltre, indipendentemente dall'importo degli aiuti concessi, che un livello minimo di attività di produzione si svolga sul proprio territorio come condizione per beneficiare degli aiuti. Tale livello non può, tuttavia, essere superiore al 50% del bilancio totale di produzione. In tutti i casi, come in precedenza, gli obblighi territoriali per quanto riguarda le spese non possono superare l'80% del bilancio di produzione.

Nell'ottica Ue, le nuove norme mirano a garantire che gli obblighi territoriali, che configurano certamente una restrizione delle norme del mercato unico Ue, restino proporzionati agli obiettivi perseguiti, vale a dire la promozione della diversità culturale e la correlata tutela delle risorse e del know-how dell'industria a livello nazionale e locale. Nell'ottica territoriale, le nuove norme consentiranno alle amministrazioni regionali e locali di perseguire iniziative che hanno come obiettivo la crescita economica, oltre che l'espressione culturale locale, intesa come aumento della produttività, dell'occupazione e della capacità di competere del proprio territorio.

Il Programma Sensi Contemporanei

Sensi Contemporanei è un programma sperimentale di investimenti pubblici sulla cultura, che ha coinvolto ad oggi sette Regioni del Mezzogiorno d'Italia.⁵⁸ Come si legge nei documenti ufficiali del Programma gestito dall'Agenzia per la Coesione Territoriale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e finanziato da fondi CIPE e contributi regionali, la scelta dell'ambito di intervento - la cultura - è intesa non come "bene" o "attività" culturale (approccio seguito dal MiBACT), ma come fattore di sviluppo anche economico delle aree del Mezzogiorno.

La scelta della cultura del "contemporaneo", in quanto registro espressivo non ancora così diffuso nelle istituzioni e tra gli attori territoriali del momento, ha generato un metodo di innovazione istituzionale e di nuove modalità di apprendimento, che qualifica ulteriormente il carattere sperimentale di *Sensi Contemporanei*.

Il Programma, inaugurato nel 2003, è stato avviato con le sette Regioni del Sud d'Italia attraverso la diffusione e la promozione dell'arte contemporanea. Si è articolato in sei progetti ed è attuato attraverso oltre 25 Accordi di Programma Quadro.

Una delle aree di intervento più significative nel quale sono state investite maggiori risorse è il settore cinematografico e audiovisivo, l'unico che, con la filiera industriale che genera, è in grado di incidere sul profilo socio-economico regionale, e di valorizzare le interdipendenze con altre filiere (turismo, trasporti, formazione, attività produttive...) e con le altre istituzioni territoriali, pubbliche e private. E' l'ambito in cui si esprime una domanda crescente ed in grado di promuovere una dinamica di sviluppo più accelerata, capace di avere implicazioni non solo culturali ma, anche di tipo economico ed industriale. Ciò anche in considerazione della pervasività e del ruolo assunto dalle immagini e dall'audiovisivo e dell'importanza sempre maggiore che esse ricoprono per lo sviluppo di diversi settori economici.

Dal punto di vista istituzionale il Programma punta a sviluppare la sperimentazione regionale di una *policy* che coniuga la programmazione regionale nel settore audiovisivo e la promozione del territorio, attraverso l'intervento nella filiera dell'audiovisivo mediante investimenti pubblici, supporto operativo e logistico, promozione di attività e di networking, per attivare una molteplicità di effetti virtuosi.

L'orientamento strategico del progetto, in coerenza con la filosofia del Programma *Sensi Contemporanei*, considera il settore audiovisivo come filiera industriale. Pertanto, l'obiettivo fondamentale è non solo quello di promuovere la filiera audiovisiva in termini culturali, ma anche di offrire un'importante opportunità economica e promozionale per il territorio.

In quest'ottica gli interventi rispondono agli obiettivi generali dell'Amministrazione regionale, quali:

- Individuare attività che impiantino strutturalmente sul territorio attività connesse all'audiovisivo;
- contribuire, attraverso lo sviluppo di attività legate alla filiera audiovisiva, alla valorizzazione culturale del territorio e dei contesti architettonici e urbanistici;
- realizzare iniziative che si integrino con i programmi di sviluppo locale basati sulla individuazione di specifici eventi culturali correlati;
- valorizzare le forme di interazione e cooperazione istituzionale all'interno della Amministrazione e tra pubblico e privato;
- promuovere inclusione sociale mediante attivazione di processi formativi diretti e mediante l'avvio di iniziative in grado di generare disseminazione di conoscenza e sviluppo di talenti, con particolare riferimento al settore audiovisivo;
- promuovere l'utilizzo dello strumento audiovisivo nel settore dell'istruzione;
- promuovere attraverso lo strumento audiovisivo iniziative di sostegno per lo sviluppo di altri settori economici, quali ad esempio, ambiente, energia, cultura, agricoltura, trasporti, turismo e innovazione;
- attivare segmenti dell'industria locale della comunicazione e quindi promuovere nuove iniziative produttive in un mercato ad elevate potenzialità di crescita; stimolare quindi le PMI della regione che operano in questi comparti e innescare, più in generale, processi di innovazione;
- stimolare occupazione e, in particolare, occupazione specializzata in settori ad alto contenuto di innovazione;
- agire sui talenti locali mettendoli in contatto tra loro e in comunicazione con le principali tendenze culturali nazionali ed internazionali;
- promuovere una maggiore consapevolezza e diffusione della conoscenza nelle imprese e nella cittadinanza;

- generare competenze in grado di garantire proficui rapporti tra le P.A. e le imprese nonché competenze di policy che, in capo all'ente territoriale di riferimento, possano perdurare nel tempo dando vita a politiche stabili nel settore, coerenti con il tessuto produttivo locale;
- incrementare la fruibilità e la attrattività territoriale a fini turistici, anche nei mesi di bassa stagione, attraverso lo sviluppo della filiera dell'audiovisivo;
- sostenere e promuovere l'utilizzo dello strumento audiovisivo per le attività di comunicazione previste nell'ambito dei progetti finanziati attraverso Fondi Comunitari e il Fondo di Sviluppo e Coesione nei diversi settori economici regionali.

Il principale strumento di intervento del Programma è rappresentato dall'Azione di Sistema ovvero una serie articolata di attività di coordinamento, accompagnamento e di creazione di capacità, di supporto metodologico e di merito all'attuazione degli specifici interventi inseriti in APQ, e di valutazione.

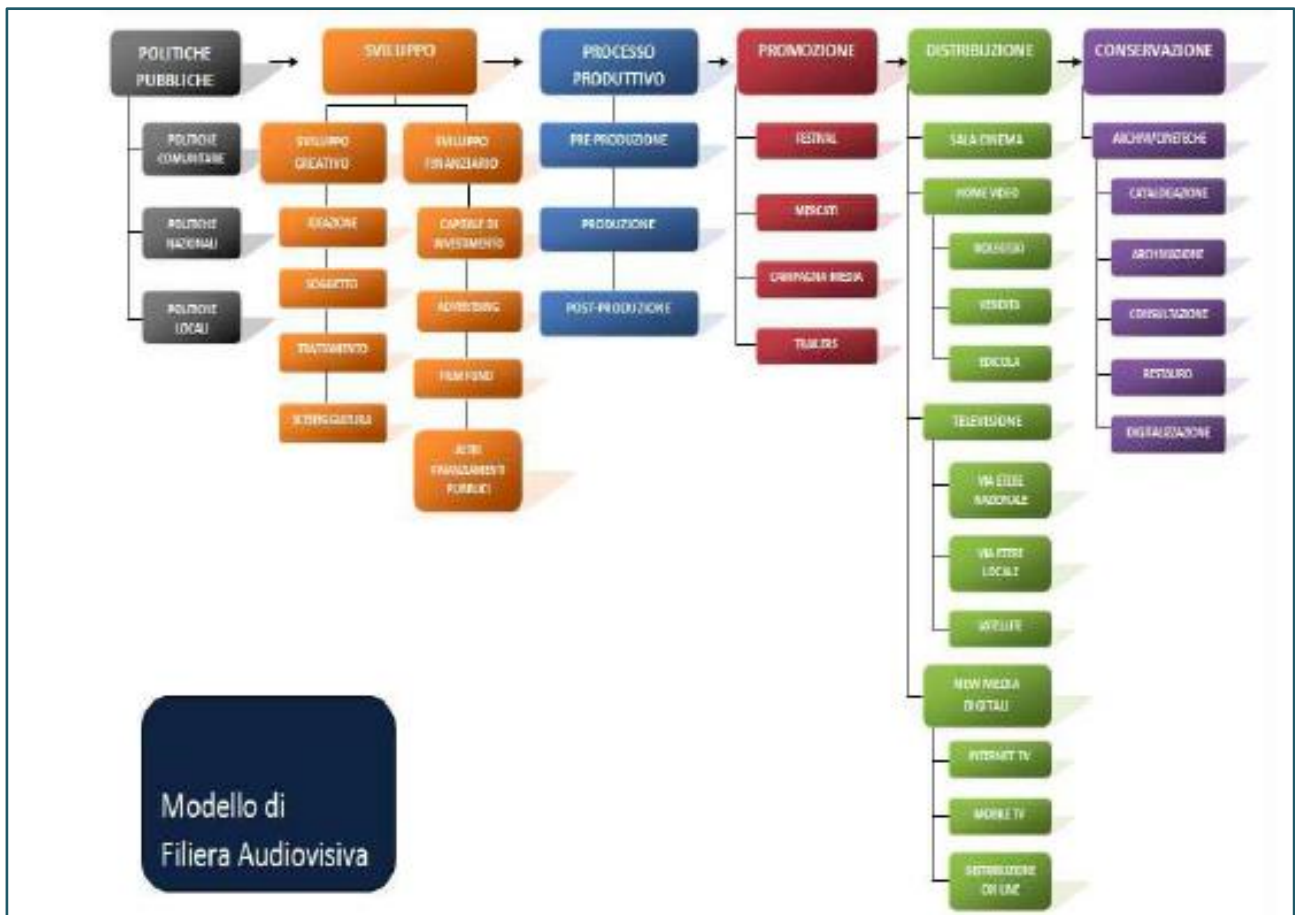
Secondo la metodologia adottata le Azioni di Sistema agiscono su due piani:

- il primo prevede che, durante tutto il processo, l'Agenzia per la Coesione Territoriale coordini e accompagni l'attuazione dell'Accordo, offrendo supporto metodologico, operativo e organizzativo alla Regione oggetto di intervento e a livello locale, laddove necessario, in favore dei soggetti che a vario titolo partecipano al processo; a questo livello l'Azione di Sistema favorisce la creazione di competenze locali, per tutti i soggetti referenti del processo sul territorio;
- il secondo prevede specifiche azioni mirate e la presenza di progetti sperimentali legate a particolari fabbisogni rilevati sul territorio.

L'esperienza degli Accordi di Programma Quadro sottoscritti nell'ambito del Programma *Sensi Contemporanei* ha mostrato che gli interventi immateriali e infrastrutturali in ambito audiovisivo possono sviluppare appieno le proprie potenzialità di sviluppo locale lungo tutta la filiera audiovisiva solo se preceduti e supportati da tali Azioni di Sistema, per il *coordinamento* e la gestione del processo, il *supporto metodologico* e l'attività di *valutazione*.

La filiera audiovisiva è costituita dai soggetti che intervengono attivamente nelle varie componenti della catena del valore del prodotto audiovisivo. Tipicamente queste sono: sviluppo, produzione, distribuzione, esercizio, diffusione e promozione che, a loro volta, includono una serie di sotto-elementi. Inoltre, accanto alla filiera produttiva, si collocano ulteriori attività che rientrano nella più ampia sfera sociale e culturale e che palesano evidenti connessioni con la filiera audiovisiva: istruzione, formazione – iniziale e continua (incluso l'aggiornamento professionale) – e comunicazione, sia locale, che nazionale e internazionale.

Figure 11. Modello di filiera audiovisiva



Fonte: Sensi Contemporanei

Comuni a entrambe le sfere sono, infine, altre attività di grande rilievo, che assumono maggior valore nel contesto dell'economia digitale come: catalogazione, archiviazione, conservazione e restauro dei materiali prodotti nel tempo, indipendentemente dalla loro prima destinazione d'uso e dall'eventuale supporto fisico originale. Alcune di queste componenti mostrano una forte connotazione territoriale; si pensi all'attività di produzione (pre-produzione, riprese, post-produzione) e di esercizio. Altre si svolgono, invece, indipendentemente dalla localizzazione (sviluppo creativo e finanziario), ovvero su più livelli (tipicamente, la distribuzione e la diffusione televisiva, la promozione).

Tuttavia, è solo operando su tutte le componenti della filiera – o, almeno, progettando gli interventi in senso orizzontale e “circolare” – che si riesce a realizzare un processo compiuto, salvo poi scegliere di disegnare il perimetro delle azioni intorno a progetti considerati prioritari.

Ciò conduce alle Azioni di Sistema che svolgono un ruolo centrale nell'accompagnare la Regione a misurare la fattibilità della strategia individuata e degli interventi riconducibili alla filiera, o a individuare gli interventi su cui incentrare l'azione e a rendere coerente la strategia riferibile alla filiera dell'audiovisivo con una più complessa strategia di sviluppo.

Le Azioni sono definite dal Comitato di Coordinamento del programma *Sensi Contemporanei* che agisce con il supporto della Segreteria Tecnica e di un team di campo nonché di esperti, ove necessario.

Tali attività richiedono un'intensa azione di coordinamento inter e intra istituzionale e sono finalizzate, in generale:

- al presidio della definizione degli interventi;
- all'accompagnamento alla loro gestione e, laddove opportuno, realizzazione, garantendo un utilizzo più efficiente delle risorse;

- a rafforzare la cooperazione tra le istituzioni coinvolte;
- al monitoraggio della qualità degli interventi e della loro coerenza rispetto agli obiettivi dell'Accordo di Programma con la Regione;
- al coordinamento dell'attuazione degli interventi nel loro complesso;
- al supporto organizzativo delle attività;
- a promuovere e concretizzare le sinergie con filiere parallele contigue a quelle dell'audiovisivo (formazione, turismo, mobilità, enogastronomia etc.), e l'attivazione di iniziative finalizzate ad una valorizzazione delle produzioni in una logica di sviluppo locale;
- a rafforzare la formazione di network territoriali, anche attraverso la formazione di gemellaggi, in grado di intercettare e mobilitare competenze audiovisive esistenti e distribuite nei territori;
- a consolidare, attraverso attività di comunicazione, i processi di attuazione e gli aspetti di innovazione;
- ad attivare interventi sperimentali finalizzati allo sviluppo locale attraverso lo strumento dell'audiovisivo;
- a creare e istituire forme di cooperazione transnazionale nell'ambito del territorio comunitario e con realtà internazionali;
- a rafforzare la committenza pubblica nella definizione degli obiettivi specifici, in particolare per la realizzazione di prodotti audiovisivi finalizzati a valorizzare il territorio.

Specifiche azioni di sistema sono inoltre mirate all'avvio di linee di azione che sono definite nel dettaglio ogni volta che viene avviato il processo. Si tratta di attività di pianificazione e definizione operativa degli interventi e attività di supporto quali, ad esempio:

- definizione di bandi di evidenza pubblica;
- valutazione delle istanze di soggetti proponenti;
- valutazione degli effetti e dei risultati dei progetti realizzati;
- supporto in favore di azioni di comunicazione mirata a garantire la necessaria visibilità nel processo di attuazione sia rispetto al territorio, sia alla filiera dell'audiovisivo.

Le best practice: il caso Montalbano e il boom pugliese

La creazione da parte delle amministrazioni pubbliche di uno strumento finanziario per l'attrazione delle produzioni audiovisive ha lo scopo finale di produrre ricadute economiche positive certe e dimostrabili nel territorio amministrato.

Il vantaggio principale che l'amministrazione si aspetta di trarre dal sostegno fornito al settore è un ritorno sugli investimenti che si concretizzi in termini di aumento della produttività del territorio, di impiego di risorse umane locali e di promozione turistica.

Vi è una ricca letteratura a documentare i benefici della realizzazione di produzioni audiovisive su di un territorio. Il caso pugliese è stato esaminato nel dettaglio in uno studio dello Iem-Fondazione Rosselli⁵⁹,

La proporzione tra contributo erogato e la spesa sul territorio sostenuta dalle produzioni beneficiarie di Apulia Film Fund è un dato estremamente positivo che dimostra come l'attrazione di produzioni audiovisive sul territorio produce benefici economici crescenti sullo sviluppo delle imprese locali.

Ciò è in linea con la logica attuata verso il settore, valorizzato non con approccio assistenzialistico o esclusivamente *cultural-oriented*, ma considerato come una vera e propria risorsa industriale e di crescita delle economie territoriali.

Mediamente nel corso del quadriennio 2007-2010 la proporzione tra contributo regionale e spesa diretta è stata di 1:6,3, ovvero a fronte di 1 euro fornito sotto forma di contributo, le produzioni ne hanno spesi più di 6 all'interno del territorio regionale. Complessivamente AFF ha erogato risorse pari a 2 milioni e 848 mila euro, mentre le produzioni che ne hanno beneficiato, il cui budget complessivo è stato pari a 87 milioni, hanno speso in Puglia più di 11 milioni.

Nel complesso si tratta di un ritorno economico consistente, che varia a seconda del genere a cui appartengono le produzioni beneficiarie dei contributi.

I benefici economici per il territorio non si esauriscono qui, poiché a quest'impatto diretto bisogna aggiungere quello moltiplicativo che si attiva sul tessuto economico locale a partire da questa spesa, legato alla necessità, da parte dei fornitori di beni e servizi coinvolti direttamente dalle produzioni, di spendere a loro volta per soddisfare la domanda delle produzioni. Questo processo moltiplicativo e i suoi effetti sul tessuto economico locale sono stati studiati per stabilire un valore del moltiplicatore, che permetta di quantificarne l'effetto. Per il sistema locale pugliese il moltiplicatore si attesta intorno a 2.

Tenendo conto esclusivamente dei contributi erogati tramite il FF tra il 2007 e il 2010 (1,87 milioni di euro), nella regione sono state sostenute, dalle produzioni, spese per un totale di 11,4 milioni di euro. Questa spesa ha dato origine ha un processo moltiplicativo per l'economia territoriale, generando un impatto doppio, pari a 34 milioni di euro. Bisogna considerare inoltre che in questa stima non sono stati inclusi gli effetti dei contributi extra-FF e i c.d. effetti addizionali, più difficili da calcolare perché legati alla promozione territoriale, al turismo e allo sviluppo del capitale umano e più in generale alle cosiddette "filieri parallele". Il tema degli effetti indiretti ed addizionali dell'investimento pubblico nel settore audiovisivo è al centro del già citato progetto Sensi Contemporanei.

Come abbondantemente trattato dalla letteratura nazionale e internazionale, l'audiovisivo, sia esso film o fiction, ha una rilevante influenza sui gusti e le opinioni delle persone di qualsiasi età e cultura (Butler, 1990) e ha la capacità di caricare di significato le location oggetto delle riprese, creando in alcuni casi dei veri e propri brand locali.

A differenza dei mezzi d'informazione e delle forme tradizionali di promozione e comunicazione, che forniscono una descrizione oggettiva della realtà, il cinema e la fiction trasfigurano la realtà stessa contribuendo a rendere immortale una località e creando, in alcuni casi, dei veri e propri miti e icone (tangibili o intangibili).

Il cinema è, inoltre, il mezzo potenzialmente migliore per raccontare i valori, le tradizioni e la cultura di un territorio, ovvero l'*ItalianLifestyle* e, allo stesso tempo, con esso il pubblico è più ricettivo nei confronti di messaggi che non abbiano un preciso contenuto promozionale. L'audiovisivo, infatti, permette di attribuire ai messaggi promozionali veicolati maggior veridicità e autenticità, evidenziando la valenza delle località turistiche quali depositarie di autenticità (MacCannell, 1973) e l'importanza per il turista di vivere nel viaggio un'esperienza di vita autentica. L'opportunità del territorio è, dunque, quella di "utilizzare" un film per fare sopravvivere e promuovere tutti i suoi prodotti culturali, che ne indicano e testimoniano, appunto, la sua stessa autenticità (Graburn, 1983).

Vi sono diversi casi anche nel nostro paese che dimostrano l'influenza che le produzioni audiovisive esercitano sui comportamenti di scelta, acquisto e consumo di prodotti turistici. Ne è un esempio la fiction tv *Elisa di Rivombrosa* che ha determinato una vera invasione di turisti e curiosi nel Castello Ducale di Agliè, set principale delle riprese. Se nel 2003 l'ex residenza sabauda fu visitata da 8.500 visitatori, nel 2006 ne

sono giunti ben 57.000, con punte di 92.000 nel 2004. O ancora il caso *The Passion* di Mel Gibson (2003) e della città di Matera che, dal 1993, è sito dichiarato Patrimonio dell'Umanità dall'Unesco. Uno studio⁶⁰ ha dimostrato che il film ha determinato nel 2006 un aumento del 40% degli arrivi complessivi e del 30% delle presenze rispetto al 2003. Tale effetto è scomponibile in una crescita dell'83% degli arrivi degli stranieri (in particolare il raddoppio degli arrivi di turisti statunitensi, francesi e tedeschi) e del 53% delle presenze³⁴, mentre gli arrivi e le presenze italiane sono cresciute – rispettivamente – del 31% e del 24%.

Altro caso emblematico è rappresentato dalla fiction *Montalbano*. Il suo successo presso il pubblico rappresenta per la Sicilia, dove è stata girata, uno strumento di marketing territoriale ben più potente di una qualsiasi (costosissima) campagna pubblicitaria o di un piano di promozione turistico lanciato in giro per il mondo; e infatti ha portato Ryan Air a comprare tutti gli slot dell'aeroporto di Comiso per portare i turisti a Ragusa.

Learning model: Dal commissario Montalbano al Montalbanoshire: come nasce il teleturismo

Descrizione dell'approccio

La serialità televisiva domestica, che racconta storie nostrane, più vicine al pubblico, ha progressivamente spodestato le fiction di importazione nel prime time delle reti ammiraglie, determinando fenomeni di affezione nei confronti dei personaggi, ma anche di curiosità nei confronti dei luoghi rappresentati.

Le riprese di una fiction possono impegnare i territori anche per anni, determinando, nei casi di maggior successo, fenomeni turistici consistenti che prendono il nome di teleturismo, ovvero la tendenza a viaggiare alla volta delle location di ambientazione delle serie tv.

Uno dei casi più significativi in questo senso, sia per il grande successo di pubblico anche internazionale, sia per il legame speciale con il territorio, è quello dei film tv de “Il commissario Montalbano”. Salvo Montalbano è il commissario dell'immaginaria cittadina di Vigata, in provincia di Montelusa che con i suoi collaboratori (tra cui il vice “Mimi” Augello, l'ispettore Fazio, l'agente Catarella) indaga su crimini e misfatti che avvengono sul territorio.

Tra il 1999 e il 2016 sono stati trasmessi 28 episodi (su Rai 2 prima e poi definitivamente su Rai 1) tratti dai racconti di Andrea Camilleri e prodotti da Palomar a cui si aggiungono 2 stagioni “prequel” (in tutto 12 episodi) de “Il giovane Montalbano”. La serie Il commissario Montalbano è trasmessa in circa 18 paesi e si stimano oltre un milione di telespettatori esteri che si aggiungono alla media di 10 milioni di spettatori con punte del 40% di share in Italia. Da sottolineare anche che le numerose repliche trasmesse da Rai 1 in questi anni continuano a collezionare ascolti altissimi.

Se da un lato Montalbano deve tanto alla Sicilia di Camilleri, dall'altro lato la fiction ha avuto il merito di trasformare un luogo di fantasia come Vigata in un luogo reale, che ha creato in più di 15 anni ricadute sia dirette, durante la fase di produzione, che in termini di sviluppo turistico, del valore di svariati milioni di euro.

Rilevanza di tale approccio per la regione interessata

Gli episodi del Commissario Montalbano sono interamente ambientati nella Sicilia di Camilleri, e narrano di una società arcaica fatta di codici e rituali ancestrali e del loro tentativo di integrarsi con la modernità.

I romanzi di Montalbano sono talmente impregnati di “sicilianità” che la scelta dei luoghi in cui girare non poteva prescindere da questa regione. Le stesse riprese cinematografiche evidenziano la precisa scelta stilistica di rendere la Sicilia, con i suoi paesaggi rurali aridi, il mare onnipresente, e i suoi abitanti, protagonista, assieme ai personaggi, dei vari episodi.

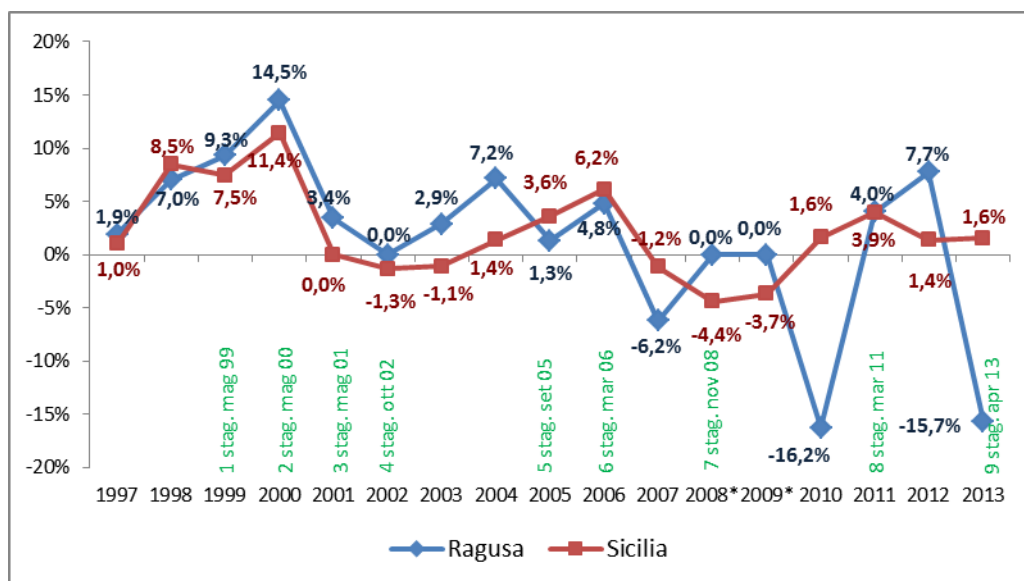
Vigata rappresenta, per ammissione dello stesso Camilleri, la sua Porto Empedocle, nell'agrigentino (l'immaginaria provincia di Montelusa), tuttavia, dopo vari sopralluoghi la produzione decise di escludere l'agrigentino e optò per la più scenografica provincia di Ragusa.

Con il tempo si è constatato che man mano che il piccolo schermo mostrava, nel narrare le gesta del celebre commissario interpretato da Luca Zingaretti, l'architettura barocca incastonata nel paesaggio ibleo, il mare cristallino, le coste incontaminate, assaggi della cucina della tradizione, aumentava di pari passo il numero dei visitatori e la curiosità verso questo luoghi. Uno studio della Università Ca' Foscari registrava un'impennata delle ricerche su web degli inglesi del termine "Vigata" tra il 2012 e il 2013, anni in cui la serie tv fu trasmessa nel Regno Unito.

Le location erano diventate familiari agli spettatori, e questo aveva incentivato le iniziative di istituzioni e soprattutto privati: nel giro di dieci anni erano sorti centinaia di agriturismi, molti dei quali intitolati a Montalbano (la stessa casa del commissario è divenuta un b&b). Nella sola provincia di Ragusa l'offerta ricettiva, che nel 2000 era costituita da 5.424 posti letto nel settore alberghiero e 226 in quello extra alberghiero, nel 2010 era quasi raddoppiata nel settore alberghiero (9.793 posti letto) e letteralmente esplosa in quello extra alberghiero (5.529 posti letto). Un dato che nel 2014 ha continuato a crescere, arrivando a 10.756 posti letto nelle 99 strutture alberghiere e 8.280 posti letto in 483 strutture extra alberghiere.

Il fenomeno del teleturismo è difficile da quantificare a causa della difficoltà a determinare le motivazioni per cui si sceglie di visitare un luogo piuttosto che un altro, ma il riscontro sui luoghi ospitanti è evidente nei primi anni di programmazione della serie tv, quando la provincia di Ragusa subì un balzo di presenze, superando la crescita percentuale dell'intera regione. Il trend positivo si stoppò nel 2007 a causa della crisi economica e divenne altalenante negli anni successivi per poi subire un balzo nel 2011 e 2012 in coincidenza con la messa in onda dell'ottava stagione.

Figure 12. Variazione presenze turistiche prov. Ragusa e Sicilia, 1997-2013 (% yoy)



Fonte: elaborazioni su dati Osservatorio Turistico Regione Siciliana

*la prov. di Ragusa non ha presentato dati sulle presenze nel 2008 e 2009 per cui si è stimato un dato pari al 2007

Il teleturismo ebbe effetti benefici anche sui beni culturali dell'intera area, che, con 8 siti Unesco nel raggio di circa 90 km, ricevette consistenti finanziamenti dall'Unione europea.

Anche i luoghi reali di ispirazione dei romanzi hanno beneficiato del successo della fiction tanto che il comune di Porto Empedocle nel 2003 chiede e ottenne da Camilleri il permesso di adottare il secondo nome di Vigata.

Motivi del successo

La bellezza dei paesaggi e la loro importanza all'interno del plot narrativo, al punto che non si saprebbe immaginare Montalbano lontano dalla sua isola, ha certamente contribuito all'impennata del teleturismo. I numerosi articoli e servizi televisivi hanno poi consacrato negli anni l'ambientazione siciliana della serie tv non solo come visitabile ma anche come luogo ideale dove andare a vivere. Non a caso qualche anno fa alcuni quotidiani inglesi (The Daily Mail e The Observer) decantavano la possibilità di investire in immobili nel Ragusashire, che all'ottimo clima, l'eccellente offerta enogastronomica e atmosfere suggestive, univa l'economicità, e dunque si proponeva come una valida alternativa alle più conosciute Umbria e Toscana.

A questi fattori vanno tuttavia aggiunte alcune iniziative di istituzioni e soprattutto di privati, che, nonostante la diffidenza iniziale hanno incentivato l'arrivo di turisti attraverso azioni di marketing teleturistico.

I privati hanno mostrato grande vitalità poiché per primi hanno riconosciuto le potenzialità di sviluppo turistico dell'intera area e creato offerte e itinerari tematici per i turisti, contribuendo, come risultato, alla crescita esponenziale dell'ospitalità di cui si è parlato.

Le azioni del sistema turistico locale sono state invece spesso poco coordinate, ma anche ad esse va riconosciuto uno spirito di accoglienza che si manifesta ad esempio nella possibilità di visitare la stanza del sindaco di Scicli, location molto richiesta dai visitatori, ad orari prestabiliti.

La flessione della domanda turistica dal 2007 al 2009 e soprattutto nel 2010 ha portato gli attori locali a riflettere sulla necessità di dare continuità a quei fenomeni turistici suggestionati dalla tv. Sono stati dunque stanziati notevoli contributi per incentivare la trasmissione della fiction all'estero, per avviare le riprese de Il giovane Montalbano e per far fronte alle esigenze del mercato estero (in particolare della Scandinavia) di poter visitare le location della fiction. Nel 2009 il comune di Ragusa ha allestito il primo movie tour dell'isola, installando una serie di cartelli in italiano e inglese alla scoperta delle location cinematografiche e televisive del capoluogo ibleo. Grazie anche all'arrivo di capitale straniero sono stati recuperati e riqualificati immobili ubicati nei centri storici e nelle zone rurali. Nel 2009 è stato inaugurato il porto turistico di Marina di Ragusa, con 500 posti auto e 700 posti barca.

Eventuali ostacoli incontrati durante l'attuazione

Gli ostacoli incontrati a livello turistico sono stati di due ordini.

Il primo, di natura logistica, riguarda la non corrispondenza dei luoghi di ambientazione dei romanzi con le località in cui sono stati girati i film. In più Vigata, pur ispirata ai luoghi di origine di Camilleri, è una località di fantasia.

Figure 13. Le location di Montalbano



Source: <http://www.vigata.org/vigata/location.shtml>

L'altra tipologia di problemi ha riguardato lo scarso coordinamento con le autorità locali.

Nella fase che ha preceduto le riprese la produzione si è adoperata nel costruire un rapporto con i rappresentanti dei comuni interessati.

Nel caso di Montalbano è stata evidente la scarsa preparazione del territorio e delle istituzioni territoriali nel saper cogliere l'occasione di sviluppo offerta dalla presenza sul territorio di una fiction di grande successo.

La prima diffidenza era dovuta alla scarsa conoscenza del personaggio nato dalla penna di Camilleri e al timore che i paesaggi fossero marchiati dall'ennesimo film sulla mafia.

Le azioni di promozione e di aggancio al successo televisivo poi furono limitate anche dal timore di perdere l'identità storica delle comunità locali.

Anche nel corso delle riprese i rapporti con il territorio potevano definirsi distratti. Alcuni progetti, mai attuati, intendevano, ad esempio, coinvolgere gli attori in azioni di goodwill con la comunità locale: una di queste prevedeva una serata teatrale in cui Luca Zingaretti avrebbe letto Camilleri.

Una mancanza di coordinamento da parte delle autorità locali impedì, infine, dopo le riprese, di agganciare iniziative di promozione delle location al prodotto televisivo.

Per poter girare Montalbano la Palomar ha ricevuto varie facilitazioni logistiche, tra cui l'occupazione gratuita del suolo pubblico e dei parcheggi, facilitazioni riguardo il traffico, l'utilizzo gratuito delle location

pubbliche (ad esempio la sede del sindaco di Scicli venne scelta come stanza del Questore di Montelusa), ma per anni non ha ricevuto alcuna facilitazione economica.

Difficile dunque competere con altri territori che invece offrono grossi incentivi per attrarre le produzioni presso le proprie location. Nel 2014 la Palomar minacciava di trasferire il set di Montalbano in Puglia e il territorio ragusano, e con esso l'intera Sicilia, rischiava di veder svanire quello che fino ad allora era stato il più efficace spot sulle bellezze dell'isola mai realizzato. Il rischio fu scongiurato grazie ad un'azione concreta che prevedeva di utilizzare i fondi della tassa di soggiorno a supporto della produzione per 50 mila euro nel 2014 e 100 mila l'anno fino al 2017.

Considerazioni per adottare simili misure con successo in altre regioni

Le location scelte dalle produzioni per ambientare le fiction possono trasformarsi in straordinari strumenti di promozione turistica per il territorio. Montalbano è solo uno dei tanti esempi a corredo di questo assunto, avendo avuto come punto di forza il grande rilievo dei paesaggi nella trama dei racconti. La sceneggiatura forte, l'ottima regia e la qualità degli attori che ne hanno decretato il successo internazionale hanno poi completato l'opera.

Allo scopo di incentivare le produzioni audiovisive a scegliere un determinato territorio è diventato fondamentale il lavoro delle Film Commission, che fungono da intermediarie tra le autorità locali e le produzioni, offrendo a queste ultime incentivi economici e assistenza gratuita. Le Film Commission contribuiscono alla creazione del tele(cine)turismo, nel momento in cui le location, al pari di qualunque altro marchio, richiedono l'inserimento all'interno della sceneggiatura e offrono in cambio la bellezza (o accoglienza o particolarità) dei paesaggi e altre facilitazioni.

Passate le produzioni però, sta agli attori locali cercare di strutturare i flussi turistici, trasformando le location in destinazioni classiche e non soggette a mode passeggere. Il caso della provincia di Ragusa è significativo in quanto, nonostante l'indubbia bellezza dei borghi e dei paesaggi rurali e marini, è sempre stata lontana dagli itinerari turistici e il passaggio da meta per il teleturismo a meta classica richiede tuttora un grosso sforzo da parte delle autorità per rafforzarne i servizi.

C'è poi il problema della sostenibilità dei flussi turistici: una località che a seguito del passaggio in tv o al cinema è invasa dai turisti senza esserne preparata, subirà necessariamente la rottura di alcuni equilibri, che vanno dall'ospitalità, ai servizi offerti, allo smaltimento dei rifiuti, alla convivenza dei residenti con visitatori occasionali etc...

Infine c'è la questione dell'immagine e ancora una volta è esemplare la Sicilia, terra di mafia raccontata in tv e al cinema e dunque meta anti-cineturistica per eccellenza, rivalutata con l'arrivo di Montalbano che ne ha raccontato al mondo il lato positivo.

Le considerazioni da fare sono dunque due: se da un lato per lo sviluppo del teleturismo è necessaria una sinergia tra i vari attori (produttori e realtà locali pubbliche e private) dall'altra il marketing del territorio non deve esaurirsi con la messa in onda del prodotto in tv (o al cinema), ma richiede uno sforzo continuo e azioni programmate da parte di tutto il territorio.

Note

- ⁴³ La Comunicazione cinema dell'Unione europea relativa agli aiuti di stato a favore delle opere cinematografiche e di altre opere audiovisive, (2013)/C 332/01, fissa nuovi parametri per la territorializzazione della spesa con un impatto diretto anche sui fondi regionali.
- ⁴⁴ I fondi regionali a favore della digitalizzazione delle sale (circa 36 milioni di euro dal 2009 al 2013) fanno parte di assi di intervento di programmi operativi legati all'innovazione tecnologica delle piccole e medie imprese (risorse Fesr Ue). Va aggiunto che diverse Film Commission stanno estendendo il proprio raggio di azione anche al sostegno delle sale di città attraverso sostegni ad hoc e incentivi alla programmazione di qualità.
- ⁴⁵ Nel testo della legge si afferma che “lo Stato riconosce il ruolo e l'attività delle commissioni di promozione del cinema, così dette Film Commission (...) previste dagli ordinamenti regionali, nel rispetto dei requisiti previsti a livello internazionale e comunitario”. Le regioni quindi riconoscono le Film Commission quali organismi creati per favorire “la promozione del territorio sostenendo lo sviluppo economico e culturale dell'industria audiovisiva”. Sono precisate le azioni delle Film Commission: “A tal fine detti organismi offrono assistenza amministrativa e logistica alle imprese audiovisive che decidono di operare sul territorio regionale, sostengono le iniziative cinematografiche e audiovisive che hanno luogo sul territorio regionale, la formazione artistica, tecnica e organizzativa degli operatori residenti sul territorio regionale, promuovono attività dirette a rafforzare l'attrattività territoriale per lo sviluppo di iniziative ed attività nel campo del cinema e dell'audiovisivo.”
- ⁴⁶ Cfr. Ufficio Studi Anica, 8 e mezzo n. 5 maggio 2013. Secondo le autrici ad un estremo dello spettro delle competenze istituzionali che promuovono i fondi regionali va certamente collocato il Film Fund del Friuli Venezia Giulia (2003), con la sua vocazione di tipo economico-produttivo, mentre all'altro estremo si colloca il Piemonte che con il Doc Film Fund (2007) muove il proprio intervento da considerazioni e obiettivi di tipo prettamente culturale e persegue la valorizzazione del territorio attraverso la narrazione documentaristica.
- ⁴⁷ Occorre in primo luogo una specializzazione in sede europea (con il contributo dei rappresentanti delle Regioni e delle FC) sui dossier audiovisivi ma occorre presidiare anche i “tavoli” non audiovisivi per indirizzare le politiche sovranazionale e la programmazione. Creare un ambiente normativo favorevole, dallo Small Business Act (imprenditorialità delle PMI), allo sviluppo del mercato interno digitale, al contrasto all'illegalità sulla rete. In poche parole occorre definire – come è stato ribadito anche in sede di Conferenza Nazionale del Cinema – se l'audiovisivo debba essere parte o meno della politica europea, oltre che la competenza dei singoli Paesi membri, e quindi confrontarsi con le dinamiche economiche che coinvolgono la progettazione dell'economia futura.
- ⁴⁸ Non si può non richiamare il bello e fortunato esempio di Tir, Marco Aurelio d'Oro al Festival Internazionale del Film di Roma del 2013, realizzato con il supporto di ben quattro territori (Fondo per l'Audiovisivo del Friuli-Venezia Giulia, Piemonte Doc Film Fund – Fondo regionale per il documentario, Friuli-Venezia Giulia Film Commission, Film Commission Vallée d'Aoste, BLS Business Location Südtirol Alto Adige), di un soggetto estero (Croatian Audiovisual Centre, oltre che del contributo della Direzione Generale Cinema, MiBACT).
- ⁴⁹ Secondo il rapporto Massolution 2014, il 23% dei progetti finanziati tramite *crowdfunding* riguarda il settore audiovisivo. In Italia nel 2013 sono stati raccolti 16 milioni di euro attraverso piattaforme di *crowdfunding*. Corriere delle Comunicazioni, *Crowdfunding, in Italia è boom*, 1 novembre 2013.
- ⁵⁰ www.produzionidalbasso.com La piattaforma non finanzia solo progetti nel settore audiovisivo, ma anche in altri ambiti.
- ⁵¹ Sul dibattito in corso su questi temi si rimanda alla sezione dedicata ai contributi degli esperti.
- ⁵² Alcuni esperti pongono seri interrogativi circa i rischi da omologazione da “belluria da cartolina”: “hanno le Film Commission gli anticorpi necessari a difendersi dall'idolatria territoriale, ad evitare il rischio di diventare una succursale di quelle che un tempo erano chiamate le Pro Loco? Come evitare che l'orgoglio territoriale sfoci in grottesche forme di campanilismo tra Film Commission concorrenti e quanto è legittimo che l'orgoglio locale e la legittima volontà di promozione turistico-occupazionale di un territorio diventino alcuni dei principali fattori dirimenti nella decisione di un produrre un film?”. Cfr. Canova, 8 e mezzo, n. 5 maggio 2013

- ⁵³ Tra i tanti esempi (già Veneto Cinema Pro, Apil, Aprodac, ecc..) di buone pratiche frutto della collaborazione dei vari soggetti sul territorio ci piace citare il fatto che in Piemonte il costante dialogo tra FC e Associazioni di categoria ha portato alla creazione di tavoli comuni che condurranno alla creazione di nuovi fondi su misure specifiche.
- ⁵⁴ Un modello interessante viene da Venezia dove la locale Camera di Commercio grazie alla fattiva collaborazione dell'Associazione dei Produttori esecutivi ha dato vita nel 2012 ad un piccolo fondo pilota (Venice Film Fund), il primo nel suo genere, che rappresenta un modello positivo di dialogo con il mondo privato e di incentivazione visto che sta generando significative ricadute in termini di aumento del lavoro e della spesa.
- ⁵⁵ Fra il 2014e il 2015 il numero delle imprese che hanno sottoscritto contratti di rete é cresciuto del 34% toccando quota 2.348 secondo uno studio condotto da Retimpresa di Confindustria. www.retimpresa.it
- ⁵⁶ “L’esplosione delle nuove filiere nell’agone digitale, connesse anche ad un nuovo modo di ideazione di prodotti e servizi, potrà ridefinire gli standard di una proprietà intellettuale che oggi deve correre su nuovi binari per competere e scalare”. G. Colletti, *Le Pmi si alleano nella filiera digitale*. Il Sole 24 Ore, 17 novembre 2013.
- ⁵⁷ Non tutti i luoghi d’arte, anche alcuni tra i più noti, sono concessi per la realizzazione di film di finzione, ma sono utilizzabili solo per i documentari. Per ovviare a questa inadeguatezza è stato avviato un dialogo tra la Direzione Generale per il Cinema, altre strutture del MiBACTt e le soprintendenze allo scopo di standardizzare le procedure di autorizzazione e i listini. Iole Giannattasio, 8 e mezzo, n. 5, maggio 2013.
- ⁵⁸ <http://www.sensicontemporanei.it/progetti.php?IdCategory=2#Descrizione>
- ⁵⁹ Barca, F., Zambardino B., *Il sostegno alla filiera audiovisiva in Puglia: per una analisi di impatto di Apulia Film Fund (2007-2010)*, giugno 2011.
- ⁶⁰ De Falco C., *La promozione del territorio tramite i media: il successo del cineturismo a Matera*, 2007.

ACTORS *Italia*

ATTRATTORI CULTURALI PER IL
TURISMO E L'OCCUPAZIONE
NELLE REGIONI DEL SUD *ITALIA*

<http://oe.cd/ACTORS>