



DIREZIONE GENERALE
PER IL CINEMA



Conferenza Nazionale del Cinema

Il 5 novembre 2013, a Roma, presso il Centro Sperimentale di Cinematografia, sono stati organizzati tre tavoli di discussione sulla situazione dell'industria cinematografica in Italia. Hanno partecipato circa 300 persone. Questa è la sintesi sommaria, per argomenti, di quanto è emerso dal confronto. La DGC pubblicherà a breve una sintesi più estesa dei lavori di ciascuno dei tre tavoli.

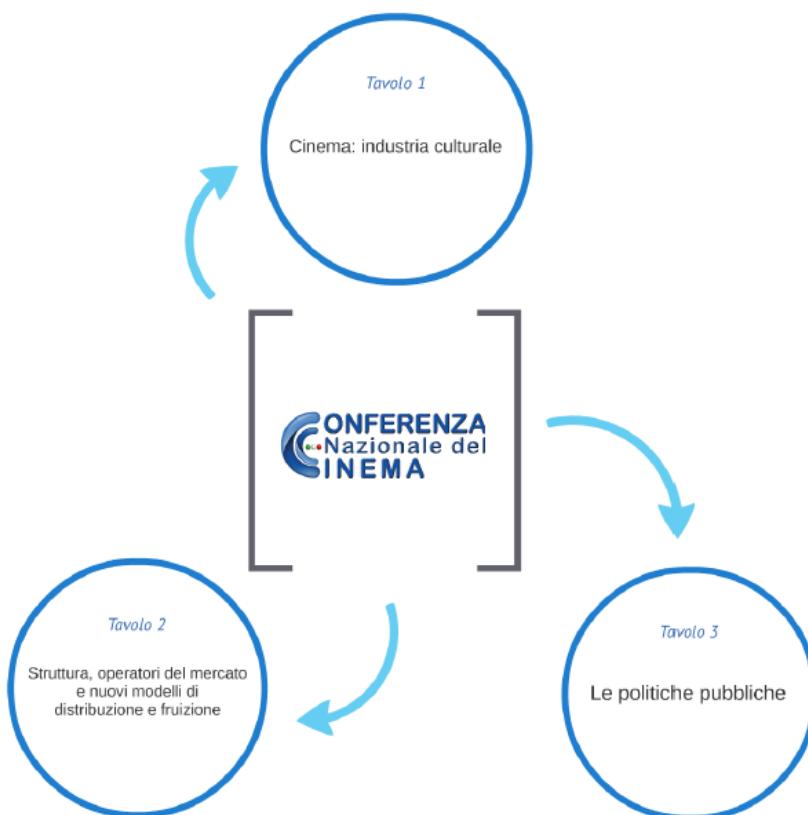
L'iniziativa

• • •

Il Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Massimo Bray ha indetto la «Conferenza Nazionale del Cinema» con l'obiettivo di suscitare una riflessione sulle prospettive del settore cinematografico e audiovisivo e di individuare una serie di indirizzi strategici che possano condurre a proposte operative, favorendo il rafforzamento quantitativo e qualitativo del settore.

L'evento si è tenuto a Roma nel novembre 2013 e si è composto di due fasi: la prima (5 novembre) ha riunito tre tavoli di lavoro, ai quali hanno partecipato esperti, studiosi del settore e tutti gli interessati a contribuire per discutere su temi di particolare rilevanza, la seconda (9 novembre), nel corso del Festival Internazionale del Film di Roma, è stata un incontro pubblico, durante il quale, alla presenza del Ministro Bray, sono state esposte le relazioni di sintesi emerse dalle discussioni dei tre tavoli.

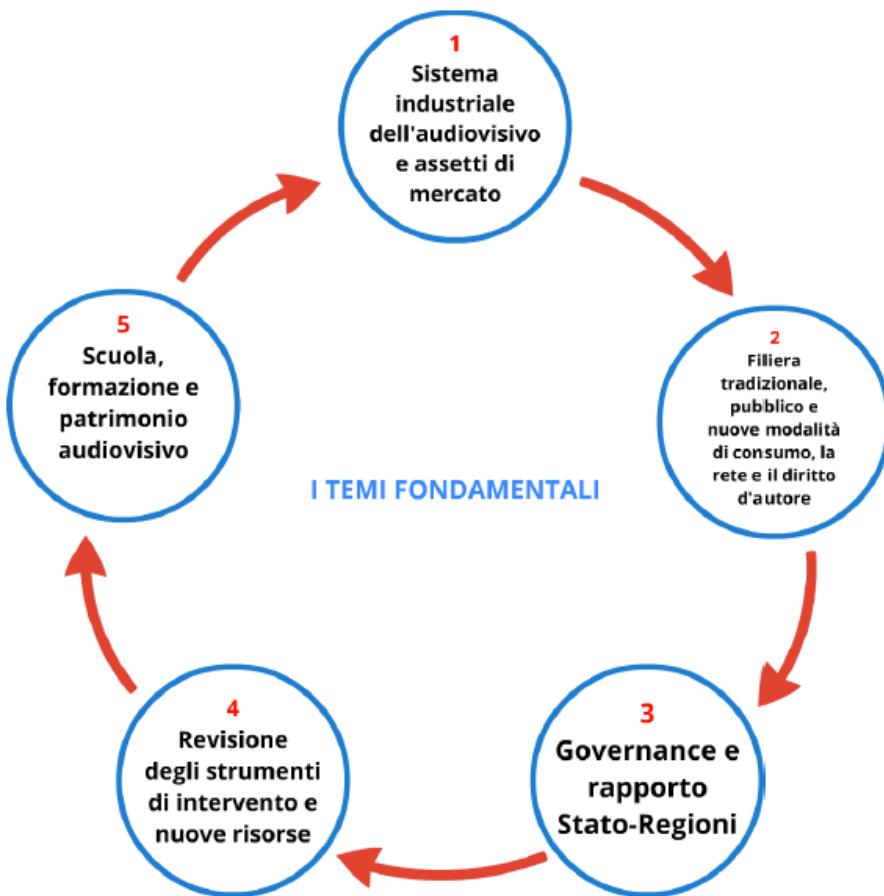
I tre tavoli della Conferenza



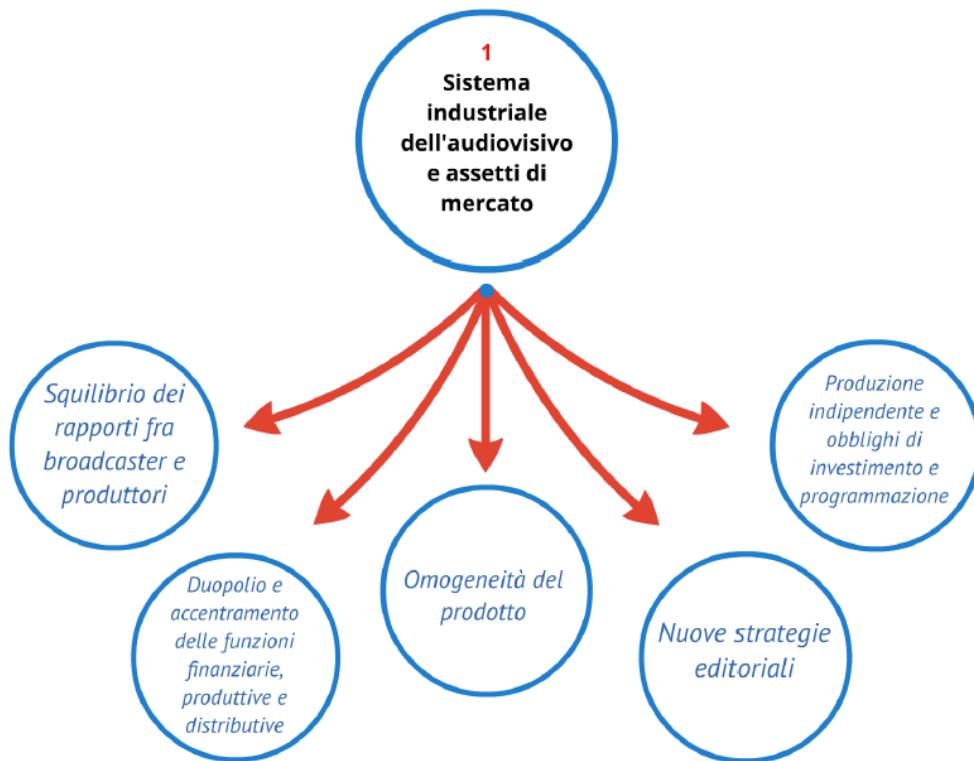
Sommario

1. Il sistema industriale dell'audiovisivo.....	4
2. La filiera tradizionale, il pubblico, il diritto d'autore e le nuove modalità di consumo	8
Criticità nel rapporto distributivo	9
Il rapporto con le altre piattaforme, in particolare il video on demand	10
La protezione del diritto d'autore.....	11
3. La governance e il rapporto Stato-Regioni. Il reperimento delle risorse.....	12
Reperimento delle risorse	14
Internazionalizzazione	15
4. La revisione degli strumenti di intervento a legislazione vigente.....	17
Festival	19
Interventi mirati per rafforzare lo sviluppo delle opere	19
5. Istruzione, Formazione e patrimonio	20
Gli archivi	21

I temi fondamentali emersi nella Conferenza



1. Il sistema industriale dell'audiovisivo



Come negli altri Paesi europei, in Italia il sistema audiovisivo ruota intorno alla televisione. Il nostro sistema industriale muove risorse economiche complessive nell'ordine dei 10 miliardi di euro all'anno (canone, pubblicità, *boxoffice* e altri ricavi commerciali, risorse pubbliche). In Francia sono 12 miliardi e nel Regno Unito 19 miliardi.

In Italia abbiamo una ridondanza di canali tv *free* e generalisti, ben sette, che assorbono buona parte di queste risorse per coprire i loro consistenti costi fissi. Tale situazione rende precario l'equilibrio economico della *free* e deprime la crescita della *pay tv* che, unico caso nel mondo, in Italia non genera profitti da reinvestire.

Le sette reti, i "sette nani", fanno capo a due editori "grandi" e uno "piccolo".

I due editori grandi, in sofferenza cronica, investono poco e sempre meno in nuova produzione e riempiono i canali minori di prodotto d'acquisto. L'intero sistema tv non è profittevole e vincola a valle quello della produzione nazionale, cinema e audiovisivo.

I broadcaster acquisiscono diritti per una pluralità di piattaforme e, di fatto, "spogliano" i produttori della possibilità di distribuire il film sui vari canali di sfruttamento.

Se al produttore non resta alcun diritto di sfruttamento, l'unica sua fonte di ricavo sarà la cosiddetta "producer's fee", inclusa nel costo di produzione del film.

Questo meccanismo allontana il produttore dal destino commerciale positivo o negativo del film e quindi, in alcuni casi, può allontanarlo dal consumatore finale, non essendo quest'ultimo il reale destinatario dell'opera.

Inoltre, il ricorso al *tax credit* esterno diventa più difficoltoso, perché tutti i possibili "corridoi di recupero" vengono chiusi dal *broadcaster*.

I *broadcaster* che producono film, in Italia, sono sostanzialmente due: Mediaset e, soprattutto, Rai. Entrambi controllano anche una società di distribuzione cinematografica a testa.

L'accentramento in due soggetti della funzione finanziaria, produttiva e distributiva, e la sostanziale sussistenza di un duopolio, implica un potere enorme in termini di:

- *selezione dei progetti di film che poi verranno realizzati e delle società di produzione che li realizzeranno;*
- *clausole contrattuali in relazione ai diritti di utilizzazione economica acquisiti che (non) restano in capo al produttore;*
- *meccanismi di decisione del prezzo di acquisto dei vari diritti;*

In particolare la polarizzazione della distribuzione generata dalla concentrazione si manifesta nello scarso potere decisionale del produttore anche rispetto alle strategie e ai budget di distribuzione, in termini di:

- *la ripartizione dell'investimento e del rischio connesso al box office, sempre più posto in carico al produttore in virtù dell'impari potere contrattuale;*
- *selezione della società che curerà la distribuzione cinematografica: "interna" al broadcaster, in caso di film con appeal commerciale, altra società di distribuzione - anche controllata da o sezione dell'impresa produzione - nei casi di film più "difficili" dal punto di vista commerciale;*
- *canalizzazione degli investimenti per il lancio pubblicitario verso l'acquisto di spazi tabellari nei palinsesti dei medesimi broadcaster, anche nel caso in cui una diversa allocazione del budget su altri mezzi (ad esempio internet) potrebbe risultare ben più efficace.*

Conseguenze

1. Gli editori grandi investono in poche grandi produzioni destinate ai soli canali principali, che hanno identico target: adulto, sedentario, di livello socio-economico medio/basso e poco propenso all'innovazione. Quindi, il *commissioning* di prodotto, che esaurisce la dotazione annuale, è di genere, linguaggio e contenuto *mainstream*. **Commedia, nel cinema e mélo, in televisione.**
2. Il blocco distributivo derivante dal duopolio (in tv come nel cinema) opera su tutta la filiera, impedendo la formazione di un prezzo per ogni sfruttamento e incamerando di default tutti (prodotto tv) o quasi (prodotto cinema) i diritti di sfruttamento. Il nanismo del sistema tv induce il nanismo dei fornitori di prodotto, che non possono accrescere *library*, patrimonio e capitale proprio. Inoltre, il gruppo televisivo privato, in sistematica e impunita violazione delle norme, produce direttamente, escludendo la produzione indipendente.

3. La *pay tv*, che in tutto il mondo è quella che investe in serialità a vocazione internazionale e in contenuti innovativi (premium), in Italia non investe in produzione locale quanto sarebbe possibile in condizioni diverse. Nel nostro Paese non si vedono ancora altri tipi di distributori audiovisivi (es. Netflix) che possano iniettare nuove energie economiche e creare nuova domanda.
4. La varietà di prodotto in Italia non è “necessaria”, non è richiesta. Questo deprime la creatività e la possibilità di innovare i processi, inclusa la formazione degli stessi autori, cui si chiede di riprodurre schemi già noti e che non ricevono stimoli a cercare nuove idee altrove, anche perché impossibilitati a beneficiare dei risultati del loro lavoro. La dimensione puramente nazionale (e popolare) del pubblico *mainstream* spinge a un ripiegamento conservativo. C’è invece una domanda di realtà, da una parte, e di nuovi stili e linguaggi di narrazione, dall’altra, testimoniata dall’aumento di consumo audiovisivo generale ma non intercettato dall’offerta italiana. Gli stessi operatori/attori consumano individualmente un genere di contenuto (serialità internazionale) che non producono.
5. In assenza di un mercato maggiormente variegato di opzioni di vendita del prodotto, la propensione all’innovazione delle imprese di produzione è azzerata. Il circolo vizioso riduce l’*appeal* del prodotto cinema e tv verso il “nuovo pubblico”, che migra verso forme di intrattenimento audiovisivo diverso, portando con sé i ricavi commerciali, in un *loop* autodistruttivo.

Proposte

Intervenire sulla concentrazione produttivo-distributiva inducendo:

1. la riduzione del numero di reti generaliste e della pletora di specializzate che le circonda, a partire dal soggetto pubblico (RAI) e quindi l’abbattimento di costi fissi, liberando risorse da mettere in circolo e investire in nuovo prodotto con maggiore varietà: di genere, tema, linguaggio, formato, budget, collocazione, canale di sfruttamento (incluso il *web*);
2. l’identificazione di linee editoriali tipiche e diverse per ciascuna delle reti esistenti, ognuna delle quali divenga *commissioner* di prodotto pensato per il proprio target e con budget proporzionati ed economicamente sostenibili: animazione, documentario, *factual*, produzione cinematografica e seriale di genere diverso da commedia e *mélo* (*thriller*, *noir*, *horror* ecc).
3. l’avvio di una trattativa tra autori, produttori e *broadcaster* finalizzata a stabilire modalità di lavoro condivise, procedure, tempi da fissare in un accordo quadro o in un contratto nazionale di lavoro per gli autori, come avviene in altri Paesi che hanno sistemi evoluti e come avviene anche in Italia per tutte le altre figure professionali del cinema e dell’audiovisivo
4. il *commissioning* di prodotti “transmediali”, come accade in altri Paesi non dominanti nell’audiovisivo, che stanno creando nuove specificità: Canada, Australia, Israele, Paesi Scandinavi. Studiare i modelli produttivi e i linguaggi che si stanno affermando nel mondo.

Al di là degli assetti attuali, in cui le società di produzione e distribuzione dei broadcaster non possono che perseguire le *mission* a loro assegnata dai rispettivi “editori”, e considerando che ovviamente l’assetto dei diritti e delle strategie connesse all’utilizzazione economica di un film non possono non tener conto di un semplice ed ovvio principio di proporzionalità rispetto agli apporti e agli impegni finanziari connessi all’investimento in un determinato film, in linea generale sembra opportuna una riflessione approfondita ed ampia sul seguente tema:

la direttiva sui Servizi Media Audiovisivi lascia agli Stati Membri la possibilità di definire le modalità con cui i broadcaster devono sostenere la produzione audiovisiva indipendente europea,

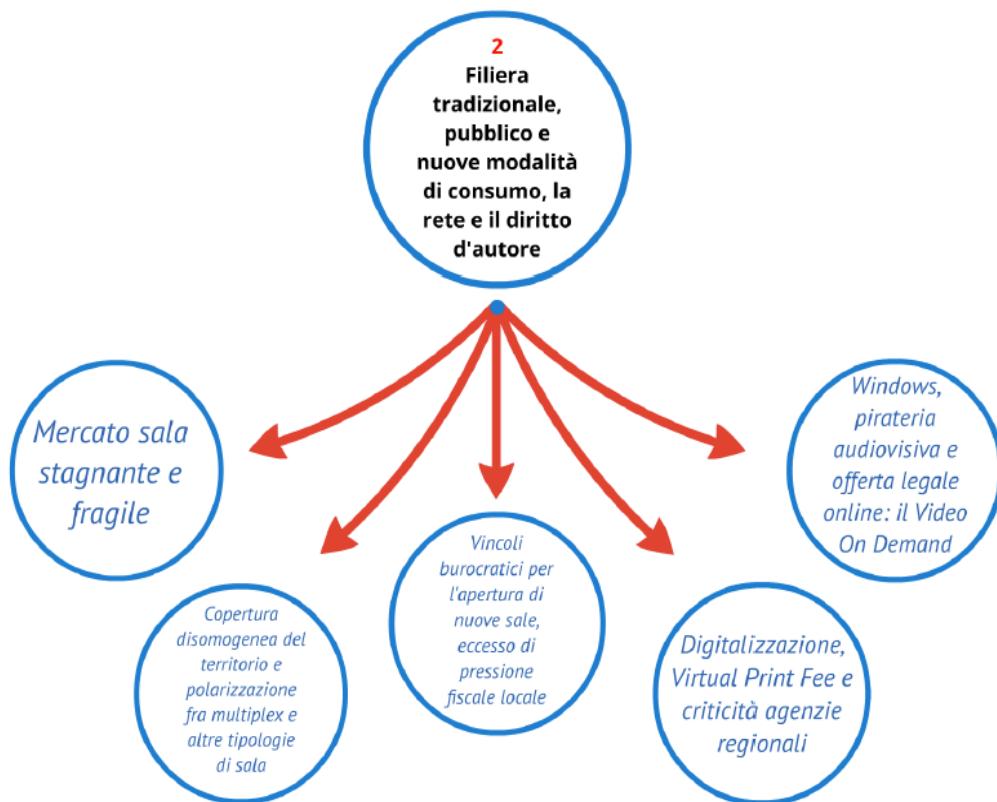
modulando opportunamente gli obblighi di investimento e programmazione. Al di là del rispetto delle norme, attività svolta da AGCom che annualmente ci dice che ciò avviene, il punto vero è capire se le modalità con cui abbiamo recepito la direttiva SMA in Italia raggiungono effettivamente in concreto questo risultato.

Tutto sembrerebbe far propendere per una risposta negativa, e quindi il punto fondamentale è come intervenire per porre rimedio alla situazione.

Altre criticità emerse

1. Alcuni operatori, nel caso della concessionaria del servizio pubblico, lamentano difficoltà di accesso ai responsabili e lentezza o assenza di risposta a proposte progettuali, con ciò compromettendo le relazioni di business internazionali in attesa di perfezionamento contrattuale.
2. Nel caso in cui il *broadcaster* sia anche distributore, non è raro il caso in cui gli investimenti per il lancio pubblicitario vengano ampiamente indirizzati verso l'acquisto di spazi pubblicitari nei palinsesti dei medesimi *broadcaster*, anche se investire il budget pubblicitario su altri mezzi (ad esempio Internet) potrebbe risultare ben più efficace.
3. In merito alla trasparenza dei prezzi di cessione, viene spesso citato l'accordo – ormai decaduto – tra Sky e Anica, che prevedeva il pagamento dei diritti *pay tv* per importi prestabiliti, parametrati sugli incassi nelle sale cinematografiche: importi certi, oggettivi, validi *erga omnes* e quindi indipendenti dal potere negoziale delle parti.
4. È vigente dal 1 luglio di quest'anno il decreto interministeriale MiSE-MiBACT che regolamenta le quote di investimento e programmazione di opere italiane, ai sensi della direttiva su Servizi Media Audiovisivi. Al di là delle deroghe agli obblighi previsti in certi casi, è importante rilevare come nel perimetro degli obbligati sia opportuno far rientrare i cosiddetti OTT (*Over The Top*), a prescindere dagli obblighi fiscali ai quali sono tenuti e dei quali si discute anche in altre sedi.
5. Un tema importante introdotto dal decreto interministeriale MiSE-MiBACT è la definizione di «produttore indipendente», maggiormente in linea con quella comunitaria presente nella Direttiva SMA. Tuttavia, tale definizione non può restare solo nominale e dovrà necessariamente riferirsi a soggetti effettivamente inquadrabili in tale definizione.

2. La filiera tradizionale, il pubblico, il diritto d'autore e le nuove modalità di consumo



Negli ultimi dieci anni, il numero di biglietti venduti nel nostro mercato è rimasto sostanzialmente costante, attorno ai 100 milioni di biglietti all'anno: un mercato stagnante. Eventuali "picchi" di incasso sono da collegare a qualche "film-evento", il che rafforza il concetto di un mercato fragile, la cui base di consumatori è talmente limitata che è sufficiente un solo prodotto di particolare richiamo per trainare verso l'alto i ricavi dell'intero segmento.

Il segmento delle sale cinematografiche è caratterizzato da una copertura disomogenea del territorio e dalla polarizzazione fra *multiplex* ed altro esercizio

I *multiplex*, rispetto alle altre tipologie di sala, godono di una serie di vantaggi competitivi: potere negoziale con i distributori, diversificazione delle fonti di ricavo (non solo vendita biglietti), economie di scala, pubblico più giovane e dinamico. Tuttavia, lamentano barriere di tipo regolamentare e burocratico per l'apertura di nuovi siti ("nulla osta apertura sale"), con frammentazione del potere decisionale ed eterogeneità dei requisiti prescritti, diversi da Regione a Regione. Inoltre, i *multiplex* rilevano una limitazione della loro capacità di investimento, in parte

dovuta ad una posizione IVA strutturalmente creditoria (sui biglietti venduti si applica un'aliquota IVA del 10%, mentre viene applicata l'aliquota ordinaria sugli acquisti, attualmente pari al 22%).

L'altro versante del segmento «esercizio» è costituito da un aggregato di sale che va dalla monosala alla multisala. Questo raggruppamento di strutture ha subito pesanti ridimensionamenti in termini di punti vendita (chiusure o riconversioni ad altra attività) e si è specializzata in un cinema “di nicchia”.

Monosale e multisale non beneficiano dei medesimi vantaggi economici dei multiplex e tuttavia svolgono un importante ruolo culturale e sociale. Lamentano la presenza, a livello locale, sia di vincoli di varia natura (autorizzativi, tariffari, ecc.), che di eccessiva pressione fiscale, che minacciano l'equilibrio economico-finanziario e mortificano le possibilità di espansione di questa tipologia di offerta.

Proposte

1. In una fase particolarmente delicata come quella attuale (emergenza legata allo *switch* digitale) le associazioni degli esercenti chiedono la riduzione della pressione fiscale e il mantenimento dei crediti d'imposta introdotti a partire dal 1999/2000.
2. In particolare, i soggetti più deboli e a più alto rischio di sopravvivenza, propongono una revisione dei criteri di assegnazione dei premi d'essai, del regolamento «Schermi di Qualità» e, soprattutto, del credito di imposta alle sale introducendo meccanismi più rigidi che premino solo i soggetti che effettivamente offrono programmazione di qualità.
3. È stata ventilata la proposta di introdurre incentivi a programmare film europei a fronte degli aiuti ricevuti per la digitalizzazione delle sale e di ripristinare i fondi per le ristrutturazioni (soprattutto per le spese in conto capitale) e definire in modo più chiaro i compiti dello Stato e delle Regioni per razionalizzare i sistemi di intervento a vantaggio delle sale e per gestire in modo più efficace la questione apertura/chiusura sale.

Criticità nel rapporto distributivo

Oltre a quanto già segnalato in rapporto all'intervento dei broadcaster sul mercato, sala questo segmento presenta altre criticità fra distribuzione ed esercizio cinematografico.

Nei rapporti fra le due categorie, in particolare nell'area “non-multiplex”, è stato evidenziato il peso degli agenti/mandatari regionali, che spesso cumulano nella stessa figura il ruolo di distributore ed esercente, il che porta a situazioni distorsive della concorrenza.

Il processo di digitalizzazione degli schermi ha incontrato qualche difficoltà, soprattutto per i soggetti più deboli, i quali non hanno rilevato vantaggi concreti a fronte degli investimenti effettuati. Al momento, per molti piccoli esercenti, la digitalizzazione si è rivelato solo un costo da sostenere (alti investimenti iniziali, maggiori oneri di manutenzione) mentre non riescono a beneficiarne compiutamente dei vantaggi in termini, ad esempio, di multiprogrammazione.

In questo contesto si colloca la «*Virtual Print Fee*», strumento finanziario esclusivamente intercategoriale, quindi estraneo all'intervento pubblico di sostegno al settore, attraverso il quale il distributore di fatto partecipa all'acquisizione di proiettori digitali in dotazione all'esercente.

Il rapporto con le altre piattaforme, in particolare il video on demand

Uno studio dell'Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo ha individuato 3.200 servizi di VOD in Europa. Il 52% del VOD è collocato fuori dal mercato nazionale, il 32% nel mercato USA, che però controllano il 48% dei servizi. Ci sono anche diversi servizi VOD supportati dall'UE.

Ultimi arrivati nel panorama distributivo, gli operatori del VOD crescono a tassi elevatissimi. Tuttavia, la loro dimensione non è ancora sufficiente a generare risorse apprezzabili per il finanziamento dei film.

A prescindere da un eventuale *day-and-date*, per il ripensamento delle finestre è necessario tener conto di alcuni fattori:

- *ha senso mantenere tempi di protezione quando il film ha ormai esaurito il suo sfruttamento in sala? "Congelare" il film senza consentire il recupero dell'investimento su altre piattaforme è controproducente, sia per chi produce e distribuisce, sia per il pubblico;*
- *la pirateria audiovisiva, al di là delle misure di tutela in discussione presso l'AGCom, sviluppa i suoi effetti più virulenti soprattutto in prossimità dell'uscita cinematografica. Una barriera artificiale come le windows, secondo il parere degli operatori a valle dello sfruttamento cinematografico, favorisce il consumo illegale rispetto a quello legale;*
- *non tutte le sale cinematografiche sono facilmente raggiungibili da tutto il pubblico.*

I broadcaster tendono ad acquistare questi diritti contestualmente a quelli free tv, senza attribuire ai primi uno specifico valore. Come si è detto, il produttore indipendente non può disporre di questi diritti, e neanche sa quanto essi effettivamente valgono nel portafoglio del broadcaster.

Per quanto riguarda il tema pirateria, si rileva una scarsa percezione dell'illegalità della stessa da parte del pubblico. Inoltre, molti siti presentano le offerte pirata in maniera decisamente accattivante, in ciò acuendo la loro concorrenza sleale.

Da questo punto di vista, stante la meritoria azione dell'AGCom nella formulazione del Regolamento anti-pirateria online, che si prevede entrerà in vigore il 3 febbraio 2014, è importante *enfatizzare l'aspetto educativo connesso all'azione di repressione dell'illecito.*

Gli operatori di questo settore, più che contributi, chiedono la regolamentazione del mercato. Sul versante agevolativo invece chiedono, come gli operatori del segmento home video, un regime di IVA ridotta parificato a quello del cinema. Perché il "biglietto" VOD deve essere gravato da un'aliquota superiore a quella del cinema?

C'è da aspettarsi che, prima o poi, come nel caso *Netflix* o *Amazon*, gli OTT, inizino a finanziare la produzione. *Tuttavia, i primi interventi sono indirizzati verso prodotti seriali, in quanto aventi una prima finestra direttamente VOD e capaci di fidelizzare (e profilare) il pubblico. Uno dei*

vantaggi dei servizi VOD, infatti, è che dai loro clienti ottengono molti dati con i quali possono fornire offerte su misura.

Lo sviluppo del mercato è affidato, oltre alla politica delle *windows* e alla lotta alla pirateria, alla diffusione della banda larga e delle cosiddette «*Smart TV*» (o «*Connected TV*»), apparecchi televisivi collegati anche alla rete internet. Ma le *Smart TV* sono ancora poche e quelle connesse sono ancora meno.

Dal punto di vista fiscale, gli operatori VOD in Italia, per poter crescere, chiedono di pagare le stesse tasse degli OTT, nel senso di “allinearsi in basso”, alle minori imposte pagate dagli OTT.

La clientela-obiettivo dei VOD non sono tanto gli alto-frequentanti, quanto coloro che non vanno mai al cinema.

In termini di proposte, si richiede attenzione agli abusi delle posizioni dominanti di SKY: sulle finestre dello sfruttamento televisivo ora c'è un “secondo passaggio” *pay* (è l'*on demand* di SKY) prima della *free*. Se SKY non permette ai distributori di far noleggiare i film a competitor come *Chili* o *Cubovision*, si riduce il giro di affari sul mercato.

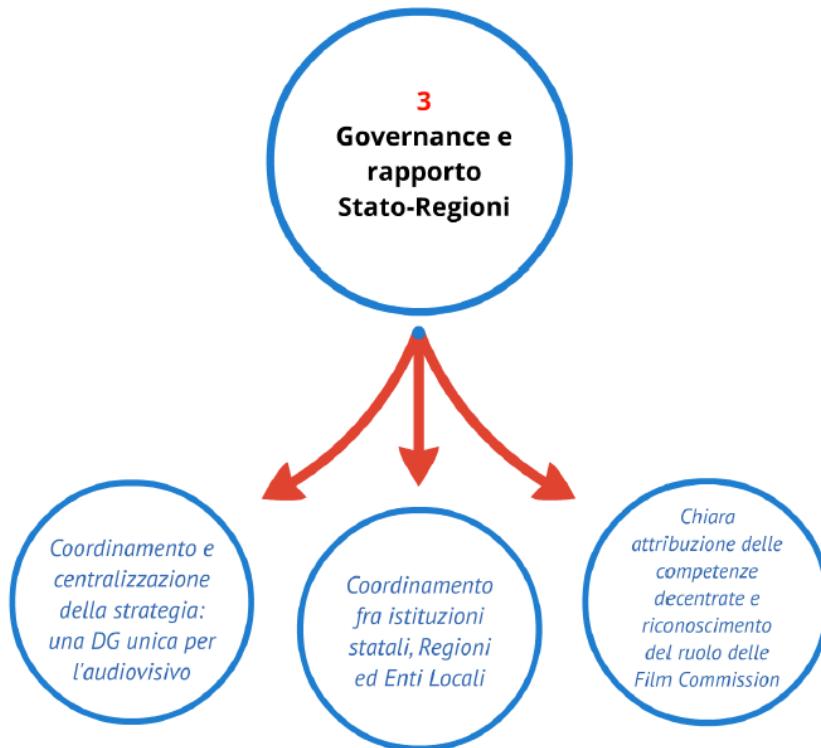
Internet può dare possibilità di distribuzione per film che non avrebbero sbocco in sala. Non possiamo avere soggetti che recitano tutte le parti in commedia. Il governo dell'intera filiera, da parte di pochi soggetti, conduce alla formazione di posizioni dominanti e alla connessa distorsione del funzionamento del mercato. L'offerta di contenuti attualmente cresce a un ritmo superiore alla loro domanda quindi il mercato, in valore, potrebbe non crescere in proporzione all'incremento del mercato in volume.

Su questo versante è fondamentale affrontare, soprattutto in sede europea, la necessità di estendere a tutti gli operatori della filiera, *incumbent* e nuovi entranti, nessuno escluso, il perimetro di applicazione della Direttiva sui Servizi Media Audiovisivi, nel rispetto del concetto di «diversità culturale» che ne ispira l'azione.

La protezione del diritto d'autore

La protezione del diritto d'autore attraverso la lotta alla pirateria online è oggetto del Regolamento AGCom, in procinto di entrare in vigore, che si concentra sulla rimozione dei contenuti illegali, senza aggredire l'utente finale ed evitando di sanzionare l'operatore di rete. In ogni caso, agli attori del sistema si richiede di sviluppare e promuovere la possibilità di accedere a contenuti digitali in via legale, attraverso la proposta di un'adeguata offerta online.

3. La governance e il rapporto Stato-Regioni. Il reperimento delle risorse



In Italia sono attivi, ai vari livelli territoriali, diversi strumenti di sostegno al settore cinematografico e audiovisivo. Le risorse più consistenti vengono erogate a livello nazionale e sono rivolte esclusivamente al settore cinematografico: si compongono del sostegno diretto (quota FUS) e del sostegno indiretto (*tax credit*). Nel 2012 la DG Cinema ha erogato circa 200 milioni di euro a tutti i settori della filiera, sia attraverso finanziamenti diretti, sia tramite la leva fiscale i cui apporti in termini quantitativi di fatto si equivalgono.

L'Italia, come gli altri Paesi europei, beneficia anche delle risorse erogate a livello comunitario attraverso due strumenti: a) il Programma MEDIA (prossimamente inglobato nel programma «Europa Creativa», attivo dal 2014), rivolto a tutte le fasi della filiera esclusa la produzione, e che contempla nell'oggetto del sostegno sia il prodotto cinematografico che quello audiovisivo; b) il Fondo *Eurimages*, che sostiene le coproduzioni internazionali ed è rivolto al solo prodotto cinematografico.

Europa Creativa, oltre a confermare il presupposto già sottostante al Programma MEDIA secondo cui l'audiovisivo è un settore rilevante sia dal punto di vista economico che da quello culturale, introduce una nuova centralità del fruitore/spettatore, auspicando uno sforzo di pianificazione a un

livello generale e superiore – che comprende tutti i comparti di competenza della Direzione Educazione e Cultura – ma fortemente orientato sul destinatario finale della produzione educativa e culturale.

Al livello comunitario e a quello nazionale si aggiungono le risorse regionali e locali, articolate in numerosi fondi e strumenti, che differiscono fra loro per obiettivi, consistenza e modalità di erogazione; ciò che (almeno finora) li distingue dagli strumenti di sostegno nazionale è il fatto di essere generalmente rivolte al prodotto audiovisivo, sia esso cinematografico o non.

A partire dalla riforma del titolo V della Costituzione e della sentenza della Corte Costituzionale 285/05, le Regioni hanno adottato strumenti normativi e di supporto economico e finanziario a sostegno del settore cinematografico e audiovisivo spesso gestiti direttamente o indirettamente dalle *Film Commission*. Ad oggi, tuttavia, non sono ancora state definite chiaramente le attribuzioni di competenza fra Stato e Regioni in materia di cinema e audiovisivo: soprattutto in alcune aree di intervento (sale, promozione, patrimonio, festival, ecc.) urge un intervento normativo per evitare dispersione di risorse e rendere più efficace l'intervento pubblico congiunto (cfr. ultimo documento Conferenza Stato-Regioni del luglio 2013).

Emerge un quadro del sostegno pubblico (soprattutto nazionale) molto concentrato sulla produzione, trascurando interventi strutturali a favore della distribuzione (cfr. modello Programma MEDIA). Gli stessi oneri dei *broadcaster* sono stati studiati per supportare il comparto produttivo, quando invece l'attenzione del legislatore dovrebbe rivolgersi sul riequilibrio della catena del valore lungo tutto l'arco della filiera, dalla sala alle offerte legali sulla rete.

Proposte

1. Coordinamento e centralizzazione della strategia: una Direzione Generale unica per l'audiovisivo in tutte le sue forme, collocata nel MiBACT, che interagisca con tutti gli attori economici della filiera.
2. Coordinamento interistituzionale a livello statale (MiBACT, MIUR, MISE, Affari UE, Esteri) e con le autonomie (Regioni ed Enti Locali) su temi quali:
 - a. formazione professionale a vocazione internazionale, sia dal lato imprenditori sia dal lato autori, con razionalizzazione e specializzazione dei centri esistenti;
 - b. istruzione primaria e secondaria sul linguaggio e sugli strumenti audiovisivi, ovvero formazione di un nuovo pubblico, con proposte di insegnamento integrato ai programmi attuali (incluso l'audiovisivo a supporto delle materie esistenti). Scuole nei cinema e cinema nella scuola.
 - c. investimenti sulle diverse fasi della filiera produttiva e distributiva, evitando sovrapposizioni e ridondanze, con spreco di risorse. Identificazione delle aree più vicine alla dimensione locale (sale, anche distribuzione) e aree che necessitano di un coordinamento e di una visione centralizzata, creando luoghi di discussione specialistici, formando figure competenti nei vari livelli amministrativi.
 - d. specializzazione in sede europea, sui dossier audiovisivi e soprattutto non audiovisivi, per indirizzare le politiche sovranazionali 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. Definire se l'audiovisivo
3. La governance e il rapporto Stato-Regioni. Il reperimento delle risorse • 13

debba essere parte o meno della politica europea, oltre che competenza dei singoli Paesi membri, e quindi confrontarsi con le dinamiche economiche che coinvolgono la progettazione dell'economia futura. Revisione delle aliquote IVA, modernizzazione degli aiuti di Stato e attenzione alla politica commerciale UE.

3. Si chiede l'implementazione di un impianto normativo adeguato sia a livello nazionale che regionale, che integri tutti gli aspetti della materia cinema e audiovisivo e consideri tutti i segmenti della filiera: il tavolo ha condiviso l'opportunità di dar vita ad una DG Audiovisivi competente in materia cinematografica e audiovisiva anche per incorporare le nuove competenze connesse alla recente estensione all'audiovisivo del *tax credit* (in vista della nascita di un Centro Nazionale per il Cinema e l'Audiovisivo, modello CNC francese).
4. Si rende necessaria un'azione congiunta e coordinata fra Stato e Regioni per indirizzare una politica culturale e industriale comune e giungere a una attribuzione più chiara delle competenze decentrate in materia audiovisiva (coordinamento politiche locali) e a un riconoscimento adeguato ed univoco delle *Film Commission*.
5. Alcuni interventi si sono concentrati sull'importanza di presidiare la programmazione POR-FESR per attivare assi di intervento a sostegno delle "infrastrutture immateriali" come già accade in altri Paesi (vedi risorse).
6. Sul versante produttivo è emersa anche la proposta di attivare un protocollo d'intesa con le sovrintendenze per semplificare ed agevolare i permessi per la lavorazione dei film nazionali ed internazionali.

Reperimento delle risorse

Tutti i componenti del tavolo sono concordi sulla necessità di utilizzare in modo pieno ed efficace le opportunità derivanti dall'Europa, aumentando la capacità progettuale delle imprese italiane (potenziamento degli strumenti formativi per rafforzare le competenze professionali) per attrarre maggiori fondi dal nuovo programma Europa Creativa ma anche dai programmi "trasversali" (FSE e FESR) gestiti a livello regionale (vedi governance).

Si propone 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 (anche in vista del semestre italiano di presidenza Europeo) e valorizzare il patrimonio filmico.

In merito al prelievo di filiera, gli intervenuti (incluse le sale) hanno mostrato disponibilità all'introduzione di una tassa di scopo sui vari soggetti presenti lungo la filiera che sfruttano il prodotto cinematografico, a patto che ci si ispiri al modello francese (non solo le sale ma anche le reti *free* e *pay* e in particolare gli OTT nelle giuste proporzioni e nell'ambito di una tassazione generale che attinga anche ai proventi che generano sul nostro territorio).

È stato inoltre segnalato che le perdite economiche derivanti dalla pirateria sono ingenti e in costante aumento: il diritto d'autore e i relativi diritti di sfruttamento sono una ricchezza economica, che va protetta e valorizzata.

Nel corso della discussione sono emerse proposte anche in merito a forme complementari di raccolta delle risorse, come ad esempio il ricorso a forme *ad hoc* di *crowdfunding* (non essendo per ora possibile il ricorso al *crowdfunding-equity* per il cinema, il MiBACT potrebbe promuovere forme di *crowdfunding-reward* a sostegno sia della scrittura che della realizzazione di progetti filmici o di manifestazioni culturali; il *crowdfunding-donation* e il *personal-fundraising* potrebbero invece essere utilizzati per progetti di restauro o attività di sostegno del patrimonio filmico nazionale) e a forme speciali di lotterie (non necessariamente introducendo tasse ma con interventi mirati).

Internazionalizzazione

A fronte delle difficoltà di reperimento delle risorse nel mercato interno, un bacino di risorse ancora in buona parte inesplorato è il mercato internazionale. Attualmente il prodotto italiano non circola e non ha soddisfacente accesso ai mercati esteri.

Negli ultimi anni l'Amministrazione (MiSE, MiBACT, ICE, in collaborazione con associazioni di categoria) si è attivata per la promozione del prodotto italiano all'estero, per incentivare la vendita di prodotto finito, per lo sviluppo delle coproduzioni maggioritarie e minoritarie, per l'attrazione sul territorio di grandi produzioni internazionali che si avvalgono di produttori esecutivi italiani, oltre che dei servizi erogati dalle *Film Commission*.

Per migliorare la qualità del prodotto, e renderlo più esportabile, sono state avanzate le seguenti:

Proposte

1. sviluppare le esperienze di coproduzione, stimolando lo scambio con realtà estere;
2. incentivare le coproduzioni minoritarie e la reciprocità, e modificare il *tax credit* in questa direzione. C'è domanda di reciprocità in buona parte del mondo, ma l'Italia è totalmente assente;
3. incentivare le produzioni con i BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sudafrica), con Australia e Canada. Selezionare Paesi con forte interesse per la cultura e la lingua italiana, identificare le aree in grado di proporre progetti condivisi (Paesi con forte componente di italiani emigrati) e proporre il «Sistema Italia» anche attraverso l'integrazione con il sistema del *Made in Italy* fisico e con il sistema turistico;
4. investire sulla formazione professionale specialistica, di impianto internazionale, sia sul fronte manageriale che sul fronte creativo, con razionalizzazione e specializzazione dei centri esistenti;
5. investire sul doppiaggio dei film italiani in lingua inglese, per favorire l'esportazione.

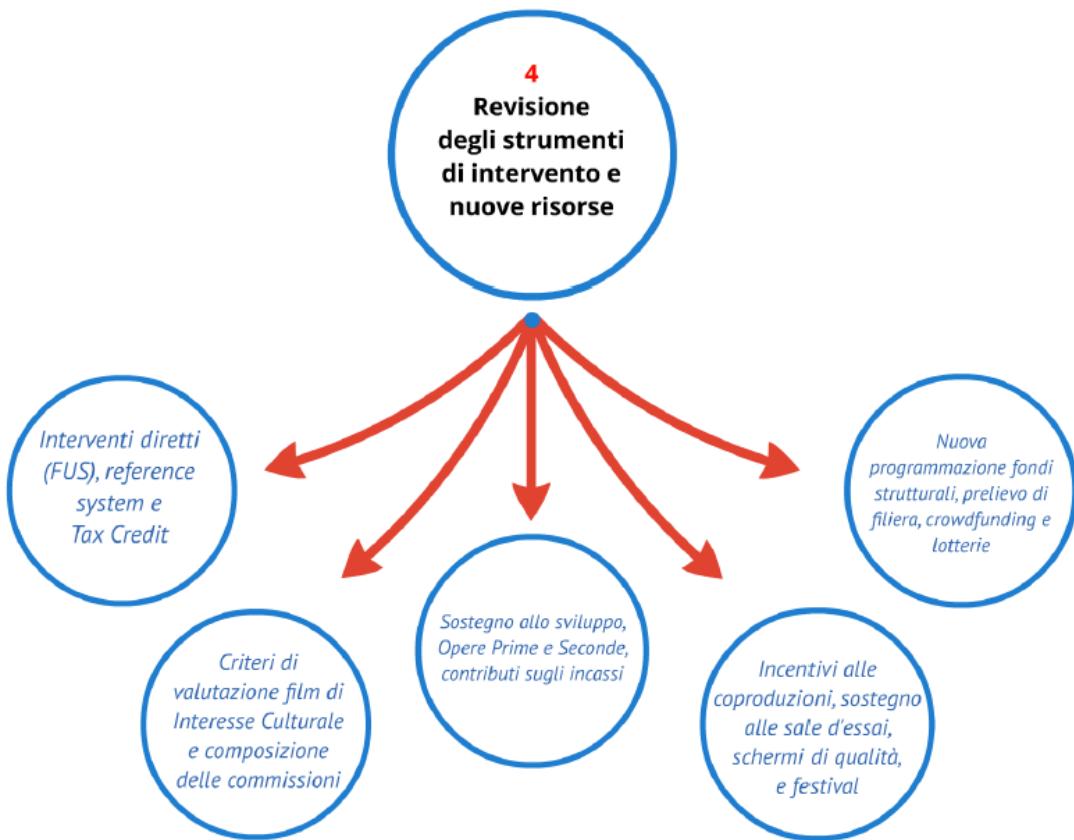
Per attrarre capitali esteri sul territorio italiano, sono state avanzate le seguenti:

Proposte

1. Eliminare *“cap”* di 5 milioni di euro applicato al *tax credit* internazionale, in modo da attrarre le produzioni estere (con ricadute importanti in termini di occupazione) oggi attratte maggiormente da altri Paesi (Canada, UK, Ungheria), dove questa soglia non è prevista;
2. più in generale, alla luce della scarsità di risorse pubbliche e private disponibili a livello domestico, è necessario attingere in modo più massiccio e strutturato alle risorse provenienti dall'estero (coproduzioni e capitali di grandi produzioni straniere tramite il *tax credit* alle produzioni esecutive);
3. La governance e il rapporto Stato-Regioni. Il reperimento delle risorse • 15

3. eliminare l'IVA e l'IRAP per i progetti commissionati dall'estero (produzioni esecutive italiane per conto di produzioni non residenti) per evitare gravi problemi di liquidità dovuti ai tempi del recupero (di durata talvolta superiore a un anno). Si noti che:
 - a. IVA: i produttori esecutivi fatturano senza IVA alla produzione straniera, mentre pagano l'IVA ai fornitori italiani recuperandola solo molti mesi dopo. Abolendo l'IVA per questi soggetti si equipara il trattamento fiscale a quello già vigente per gli altri esportatori: questo porterebbe a un risparmio del 22% sul flusso di cassa;
 - b. IRAP: eliminare l'IRAP per le produzioni esecutive, quando lavorano per produzioni straniere, porterebbe ad un risparmio del 5% sul costo del lavoro;
 - c. Visti: si chiede di coordinare le procedure relative ai visti di lavoro, facilitando il processo attraverso protocolli chiari e trasparenti. È necessario a questo fine un tavolo di coordinamento fra MIBACT, sovrintendenze, Ministeri e vari enti competenti.

4. La revisione degli strumenti di intervento a legislazione vigente



In generale, da più voci è emersa la richiesta di riequilibrare la ripartizione del FUS Cinema, spostando risorse dai «film di Interesse Culturale» (IC) di autori affermati alle Opere Prime e Seconde (OPS) e allo sviluppo delle sceneggiature; a tal proposito, alcuni intervenuti hanno richiesto una revisione più stringente dei parametri relativi al riconoscimento dei film di IC, escludendo prodotti “commerciali” come le commedie.

In sede di redazione dei decreti attuativi della Legge 112/2013 (“Valore Cultura”), occorre porre attenzione ad alcune questioni rilevanti, quali:

- la definizione di «produttore indipendente»;
- quella di «prodotto nazionale italiano» (reintroducendo una norma soppressa);
- quale forma di *tax credit* andrà a favore dell’audiovisivo;
- quante risorse saranno destinate all’audiovisivo, sul totale dei 110 milioni previsti dalla norma.

Numerosi interventi hanno sottolineato la necessità di rimodulare (se non addirittura abolire) il sistema dei contributi sugli incassi (ristorni) considerato obsoleto e “perverso”: la revisione dei

meccanismi dovrebbe portare a premiare i soggetti più deboli e non quelli più forti (è stato portato l'esempio del film *Sole a Catinelle*, che riceverà 1,4 milioni); l'abolizione consentirebbe di liberare risorse a favore dello sviluppo e di altri settori in difficoltà (sale, promozione).

È emersa anche la proposta di destinare una quota del FUS alle coproduzioni, in particolare per stimolare quelle minoritarie aumentando la circolazione transnazionale del prodotto e favorire l'internazionalizzazione della produzione.

Si è proposto anche di modificare gli attuali criteri di valutazione delle commissioni per il riconoscimento dei film d'interesse culturale, rafforzando la trasparenza e i requisiti in termini di competenza dei membri che valutano i progetti; in merito alla trasparenza, è stato anche chiesto alla DG Cinema di pubblicare *on line* i decreti prima della loro pubblicazione ed entrata in vigore, per attivare processi di consultazione pubblica.

È stata avanzata anche una proposta di sostituire il fondo per le sceneggiature con un fondo per il soggetto del film (sulla quale la DG Cinema ha espresso forti dubbi, così come sull'idea di un fondo *ad hoc* per i documentari, che potrebbe addirittura rivelarsi controproducente in termini di risorse assegnate; è piuttosto opportuno migliorare la comunicazione ai produttori delle opportunità disponibili).

Il settore dell'animazione dovrebbe ricevere una maggiore attenzione in termini di risorse e di rappresentanza all'interno dei tavoli di lavoro; gli addetti del settore chiedono peraltro che le reti tv private investano risorse in misura analoga a quelle rese disponibili dal *broadcaster* pubblico, in forza di quote di programmazione e produzione.

Diversi interventi hanno sottolineato l'opportunità di apportare modifiche e correttivi al sistema attuale di agevolazione fiscale. In particolare:

- alcuni hanno chiesto di aumentare le risorse a favore del tax credit interno per le società di produzione (eventualmente spostando risorse dal tax credit esterno, essendo quest'ultimo di fatto non accessibile alle piccole società di produzione e utilizzato quasi esclusivamente dalle banche e solo per il genere commedia);
- altri al contrario hanno chiesto di aumentare l'aliquota del tax credit esterno;
- è stata inoltre avanzata l'ipotesi di estendere il tax credit anche alla fase di sviluppo, incentivando soprattutto generi diversi rispetto alla commedia;
- è stata poi chiesta l'introduzione di un tax credit anche a favore della distribuzione;
- per quanto riguarda il tax credit per le produzioni esecutive (tax credit internazionale), come già riportato, è stata proposta l'eliminazione del "cap" di 5 milioni di euro.

Proposte

1. Modifica del *reference system* produttivo, con l'introduzione nel sistema automatico di valutazione di indicatori legati alla dimensione internazionale dei progetti e alla possibilità di sbocchi commerciali all'estero; costruzione di una matrice che integri anche nei criteri artistici la visibilità e i *credits* raccolti fuori dai confini nazionali, soprattutto nei Paesi in cui esiste una reale vocazione alla coproduzione.

2. Abolizione del *reference system* per i “film difficili” (come definiti dal D.M. “tax credit” del 7 maggio 2009), con costituzione di una commissione altamente qualificata, composta da soli addetti ai lavori, per un breve periodo, a rotazione. Criteri selettivi basati sulle potenzialità reali dei progetti di vedere la luce (inclusa almeno un’esperienza pregressa su corti o piccole produzioni).
3. Destinazione delle scarse risorse disponibili per i cortometraggi ai soli registi esordienti, con una soglia per età e per numero di produzioni al proprio attivo.
4. Abolire l’attuale sistema di revisione cinematografica (c.d. “censura”) e ispirarsi ai modelli più evoluti nel mondo.

Festival

Alcuni interventi, infine, si sono soffermati da un lato sulla rilevanza dei festival come luogo di formazione del pubblico e sulla necessità di rivedere modalità e regole di sostegno; in particolare è stata chiesta l'estensione del *tax credit* ai festival, e di procedere alla stesura di un nuovo decreto ministeriale che dia regole certe e condivise all'assegnazione dei finanziamenti nel settore promozione.

Altri hanno lanciato la proposta di dar vita ad uno strumento comune per la sostenibilità ambientale del cinema (sulla falsariga del francese *Ecoprod*), al fine di sensibilizzare il settore all'utilizzo di tecnologie minimizzanti l'impatto ambientale.

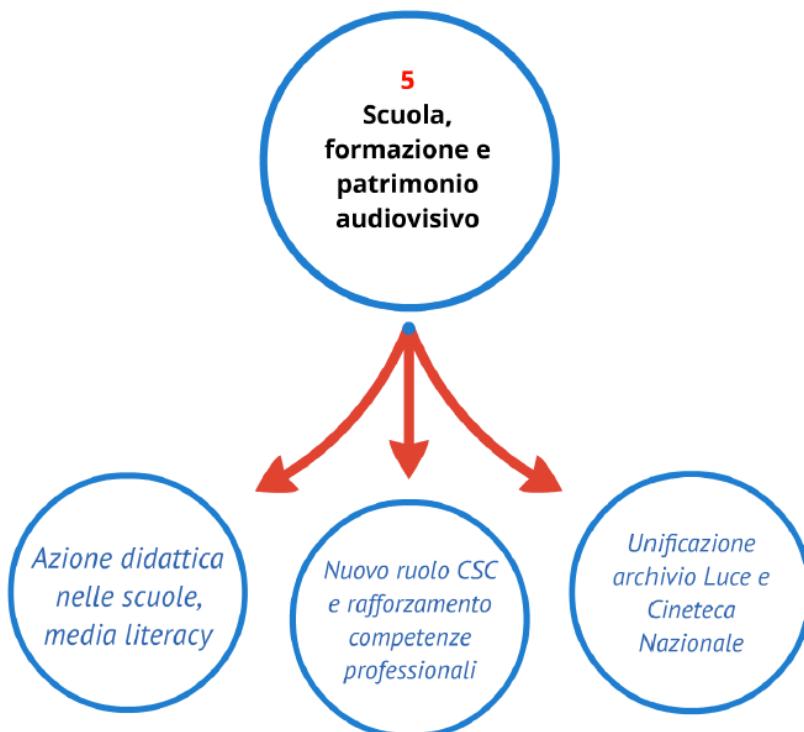
Interventi mirati per rafforzare lo sviluppo delle opere

Alcuni autori e registi hanno richiesto la costituzione di un Fondo *ad hoc* destinato direttamente agli autori, in particolare per le Opere Prime e Seconde (si ipotizza di rendere operativa una norma inattuata già prevista nel decreto Urbani), parallelo a quello già destinato alle società di produzione per lo sviluppo delle sceneggiature.

Ampio consenso si è registrato sulla necessità di convocare più commissioni durante l'anno.

È stato proposto anche un Fondo per la creatività, costituito da quote di investitori e gestito da un comitato di esperti con esperienza sui bandi europei per selezionare progetti per la produzione e la distribuzione.

5. Istruzione, Formazione e patrimonio



La formazione è un tema di base, un presupposto per lo sviluppo e la sostenibilità di ogni settore culturale e industriale. Questo tema si può articolare in alcune declinazioni essenziali:

- formazione dei futuri operatori e professionisti (formazione professionale);
- formazione degli operatori e dei professionisti (aggiornamento professionale);
- formazione del pubblico;
- formazione all’immagine audiovisiva nella scuola primaria e secondaria;
- alfabetizzazione mediatica;
- formazione degli amministratori competenti in materia (soprattutto a livello regionale)

La formazione del settore, in tutte le sue declinazioni, va ripensata in modo coordinato, razionale e policentrico, tenendo conto del nuovo scenario che vede l’ampliamento dei confini dell’opera (non più solo cinema, ma anche televisione, serialità, *web*). Occorre una riflessione sul nuovo pubblico.

Non si può solo ragionare in termini di mercato. I giovani non sono effettivamente “liberi” davanti ad Internet, perché manca loro una formazione adeguata al linguaggio audiovisivo. Il tema di fondo è quello di portare la storia della cultura del cinema a scuola.

Proposte

1. Per la formazione scolastica e del pubblico è stata proposta l'attivazione di una piattaforma *online* aperta condivisa e partecipativa che riunisca tutti i soggetti, per creare un *open data* della cultura cinematografica con contenuti formativi di qualità per evitare il rischio di crescente "analfabetismo iconico" (internet delle idee 3.0, per favorire un necessario cambiamento culturale).
2. Per la formazione dei professionisti, è opinione condivisa quella di creare una struttura di formazione ampia e capiente, oltre al Centro Sperimentale di Cinematografia, ad esempio una facoltà universitaria; sostenere l'internazionalizzazione del prodotto e delle competenze, ispirandosi a modelli di sostegno e di formazione europei (partecipazione a mercati internazionali, *pitching*, *networking*, sostegno alle coproduzioni).
3. In generale, si conviene di coordinare, ottimizzandole, le risorse già disponibili per la formazione e gestite da soggetti ed enti diversi che spesso non si parlano fra loro. A tal proposito è opportuno dar vita ad un tavolo condiviso MiBACT – MiUR per l'educazione all'audiovisivo e sostenere maggiormente progetti che mostrino la storia del cinema nelle sale prendendo spunto dalle buone pratiche di alcune regioni (Emilia-Romagna, Toscana, Puglia).
4. Come prescrive il modello francese, ogni attività finanziata, a livello nazionale e dalle DRAC (Direction régionale des Affaires culturelles), deve contenere un'offerta diretta e verificabile a promuovere la presenza e la partecipazione del pubblico giovane e ciò vale e può valere per tutti i linguaggi dell'espressione artistica, della scena, e ovviamente del cinema, della fotografia e dell'immagine animata. Si tratta di un'azione capitalizzabile ai fini delle competenze OCSE e degli obiettivi HORIZON 2020.
5. L'azione sistematica per la creazione di un pubblico è la base su cui verticalizzare politiche successive di Alta formazione (il CSC) e di promozione e sviluppo della creatività e delle professionalità usando i Fondi FSE - Asse IV Alta formazione, in chiave anche internazionale e per le Residenze d'Artista (es. *Cinefondation*, Biennale College, ecc.).

Gli archivi

Gli archivi costituiscono un patrimonio imprescindibile per il settore, composto essenzialmente di valori immateriali e di beni facilmente deperibili.

Proposte

1. Per diffondere l'enorme patrimonio filmico del paese, in particolare attraverso i documentari d'archivio, è necessario destinare adeguate risorse per la digitalizzazione dei materiali, uniformare regole e procedure di archivi e cineteche ("Progetto Archivi Italia") nella gestione dei diritti sulle opere conservate, a partire dall'applicazione della norma sul diritto d'autore vigente (art. 70 LdA). A tal fine è necessario creare un tavolo che riunisca MiBACT, SIAE, associazioni di categoria, per condividere procedure e modalità, firmando un codice interpretativo dell'art. 70 LdA che esemplifichi l'uso di spezzoni di film da ritenersi liberi in quanto fatti per "critica (cinematografica) e discussione". Ne conseguirebbe un ritorno, oltre che d'immagine del paese, anche economico, derivante dalla commercializzazione dei prodotti realizzati con tali materiali, da eventualmente devolvere alla digitalizzazione o ad altro (la DG ipotizza il ripristino di una norma abolita).
2. Tra le proposte avanzate figura quella di affidare ad una struttura autonoma la raccolta, conservazione e la salvaguardia del materiale pubblico e privato attualmente sparso in diversi organismi e luoghi (unificare Archivio del Luce e Cineteca Nazionale);

3. Va riaperto il capitolo degli interventi su Cinema e Scuola centrando il focus sulla digitalizzazione del patrimonio cinematografico e audiovisivo e sulla sua accessibilità a studenti, docenti, pubblico delle generazioni future (piattaforme on line, valorizzazione delle sale di prossimità, creazione di strumenti pedagogici, anche su modello francese) ma soprattutto risolvendo le questioni dei diritti per la fruizione in situazione didattica. L'obiettivo è offrire alla scuola italiana (come sollecitato da tanti interventi nella Conferenza e per tutti i gradi e gli ordini di scolarità, in particolare per la scuola elementare) un nuovo Piano nazionale per la diffusione del cinema, per lo sviluppo di competenze di base e per la creazione di nuovo pubblico. Il Piano dovrà tener conto dei modelli virtuosi di utilizzo dei fondi strutturali in altri paesi (Polonia e Lituania) per finanziare progetti di digitalizzazione del patrimonio cinematografico da mettere a disposizione delle scuole, delle università e dei centri di formazione. Il ruolo propulsivo del CSC da questo punto di vista risulta centrale e strategico.