

LE POLITICHE A SOSTEGNO DELLA FILIERA DEL CINEMA E DELL'AUDIOVISIVO

Struttura, motivazioni, evoluzione e impatti

Questa nota ha l'obiettivo di ricostruire le caratteristiche salienti della filiera del cinema e dell'audiovisivo in Italia, dalla individuazione delle diverse fasi e della loro evoluzione nel tempo sulla spinta dell'innovazione tecnologica, fino all'interazione tra parte privata (imprese e professionisti del settore) e parte pubblica (politiche di regolamentazione, ma anche di sussidio alla filiera).

L'analisi dei modelli organizzativi consente di mettere in evidenza due tipologie con caratteristiche opposte: il modello statunitense, che ha le caratteristiche tipiche di un settore industriale, e quello europeo occidentale, in cui è fondamentale il ruolo del soggetto pubblico. Nel primo caso, il settore è basato sull'attività di pochi grandi produttori e distributori (le major), che ogni anno producono un numero contenuto di film ad alto costo, destinati al consumo di massa sui mercati domestici e internazionali, con elevati ritorni economici. Negli ultimi anni a questi grandi produttori si sono affiancati nuovi soggetti, le piattaforme di servizi on demand, che presentano comunque le stesse caratteristiche di forte orientamento al mercato. In questo modello i finanziamenti si basano quasi esclusivamente su risorse private. Nel caso europeo, invece, il settore si caratterizza per la presenza di numerose piccole e medie imprese, i cui mercati di riferimento sono quasi esclusivamente quelli domestici (anche a causa della frammentazione linguistica e culturale del pubblico), in cui il finanziamento pubblico e quello forzoso a carico delle emittenti televisive (imposto dalla normativa) sono cruciali per il reperimento delle risorse necessarie. Questo secondo modello si caratterizza per la produzione di un numero elevato di film a basso costo, con limitato successo di pubblico e bassi ritorni economici. Delle due componenti dell'industria culturale, nel modello statunitense prevalgono le finalità economiche, in quello europeo sono decisamente dominanti quelle culturali. Secondo gli analisti più critici, nel modello europeo gli imponenti aiuti pubblici erogati a difesa del pluralismo dell'offerta culturale finiscono per alimentarne le debolezze, impedendo la nascita di un vero e proprio settore produttivo. Anche in questo caso, tuttavia, l'affermazione delle nuove piattaforme digitali può favorire l'innovazione, con ricadute positive (allargamento dei mercati di riferimento, sperimentazione di nuovi linguaggi, accesso a maggiori risorse) e negative (subordinazione ai big player).

Il sistema dei sostegni pubblici europei, oltre ad essere generoso, è articolato su più livelli istituzionali: europeo, nazionale e regionale. In generale, il livello sovranazionale di occupa di favorire la distribuzione internazionale delle produzioni, il livello nazionale sostiene la creazione dei contenuti e il livello regionale mira ad attrarre le produzioni sul proprio territorio.

I contributi nazionali sono pertanto i più generosi, pur avendo subito diversi cambiamenti nel corso del tempo. Nei primi anni 2000, a seguito della riforma costituzionale che ha allargato anche alle Regioni le competenze in materia di attività culturali e dell'apertura a meccanismi di mercato, i sussidi statali sono progressivamente diminuiti, ma sono tornati a crescere con la riforma Franceschini del 2016, che ha potenziato e separato dal FUS i finanziamenti per il cinema e l'audiovisivo. I fondi regionali, che nei primi anni 2000 erano sostitutivi dei fondi statali tagliati, sono rimasti anche nella fase post-2016 di nuovo accrescimento delle risorse nazionali. Ragionando in termini di composizione media delle risorse a disposizione di una tipica produzione cinematografica, tuttavia, si stima che il 57% derivi dagli investimenti obbligatori dei broadcaster (pubblici e privati), il 40% dalle risorse nazionali (prevalentemente tax credit), il 2% dalle risorse regionali e l'1% da quelle europee.

Il ruolo delle regioni nel plasmare le caratteristiche dell'industria dell'audiovisivo resta pertanto contenuto. Questo peraltro non è l'obiettivo primario degli interventi regionali, che sono semmai orientati ad attrarre sul proprio territorio una parte dell'attivazione della filiera. In mancanza di studi sistematici, il particolare disegno dei bandi, che di norma prevedono l'obbligo per i beneficiari dei contributi di spendere sul territorio più di quanto hanno ricevuto (spesso il 150%), garantisce alle regioni ritorni economici positivi. L'azione pubblica in questo senso si dimostra efficace.

Maggiori dettagli sul funzionamento della filiera e l'impatto dei finanziamenti pubblici sono illustrati nella nota.

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

1.1 Caratteristiche essenziali della filiera e sua evoluzione

La filiera del cinema, oggi più precisamente chiamata del cinema e dell'audiovisivo¹, racchiude tutti gli stadi del ciclo di vita del prodotto, dalla sua ideazione alla fruizione da parte del pubblico ed è tradizionalmente divisa in 3 macro-fasi: 1) produzione, 2) distribuzione ed 3) esercizio.

La produzione inizia con l'ideazione del prodotto e termina con la realizzazione del prototipo. Al suo interno, essa può essere suddivisa in ulteriori sotto-fasi (sviluppo, pre-produzione, produzione o riprese, post-produzione), di cui la fase delle riprese è senza dubbio la più costosa. I costi fissi elevati, inoltre, sono di solito accompagnati da un'alta imprevedibilità del successo commerciale dell'*output*, indipendentemente dalla qualità delle risorse artistiche (dette anche "*above the line*") e tecniche utilizzate (o "*below the line*"). Per queste ragioni, i produttori sono in genere molto sensibili agli aiuti logistici ed economici forniti dai governi nazionali e/o regionali e inclini a scegliere le *location* (i luoghi in cui effettuare le riprese) in base al risparmio che esse consentono di conseguire.

La fase di distribuzione del prodotto consiste nella realizzazione delle copie e, soprattutto, nell'elaborazione di precise strategie di commercializzazione. Questa è la fase in cui l'innovazione tecnologica ha avuto i maggiori impatti in termini di riduzione dei costi (le copie digitali sono decisamente meno costose di quelle fisiche, come pure i relativi costi di trasporto/distribuzione) e di ampliamento delle possibili strategie di vendita, oltre la tradizionale distribuzione nelle sale cinematografiche (il cosiddetto "*theatrical*"). Si tratta di una fase molto delicata, che implica decisioni in grado di influire in modo determinante sul ritorno economico del prodotto, quali la selezione dei mercati da coprire, delle date di uscita, delle strategie di pubblicizzazione (non solo *trailer* e locandine, ma anche partecipazioni a festival, anteprime per la stampa, *merchandising*, ecc.).

Infine, l'esercizio è la fase di vendita del prodotto al pubblico. Come anticipato, i mercati di sbocco si sono nel tempo moltiplicati rispetto alla sola sala cinematografica, pur essendo soggetti talvolta a cicli di vita molto brevi, fortemente connessi all'evoluzione della tecnologia e dei gusti degli spettatori.

Un primo grande sviluppo del mercato post-sala si è registrato negli anni '80 con l'affermazione dell'*home video*, ovvero della possibilità di fruizione in ambito domestico (o comunque privato) delle opere audiovisive, grazie all'affermazione di varie tecnologie di riproduzione a basso costo (VHS, DVD, CD). L'innovazione tecnologica ha consentito complessivamente un incremento dei consumi culturali e di intrattenimento², l'emergere di alcuni segmenti di mercato precedentemente poco valorizzati (prodotti di animazione per bambini, ma anche la "ri-commercializzazione" di prodotti d'archivio), oltre all'attivazione di una nuova filiera di punti vendita (videoteche, videonoleggi).

Dagli anni '90 e in modo più intenso dai primi anni 2000 con lo sviluppo della rete internet, si sono affermati prima i canali televisivi a pagamento (*pay tv*, *pay per view*) e poi le piattaforme di servizi *on demand*: Netflix, Amazon Prime Video, Disney +, Apple TV, Google Play, Raiplay, ecc. per gli audiovisivi, ma anche Spotify, Apple Music, Amazon Music per la musica. La differenza fondamentale tra i primi, detti anche televisione lineare, e le seconde sta nel soggetto che decide la programmazione, infatti nel primo caso l'utente accede a pagamento ad un palinsesto organizzato e deciso dall'emittente (che viene trasmesso anche se l'utente non si collega), mentre nel secondo si tratta di un servizio interattivo molto flessibile, in cui l'utente decide quando, dove e cosa guardare, a costi tutto sommato contenuti, nei limiti dell'intero catalogo di proprietà dell'emittente³. I mercati alternativi alla sala sono oggi molto più importanti della sala cinematografica, ma non l'hanno del tutto sostituita, spesso perché il passaggio in sala serve comunque a garantire visibilità al prodotto o perché alcuni prodotti, che fanno un uso intenso degli effetti speciali, hanno bisogno della sala per essere goduti al meglio o ancora perché la sala consente l'accesso a occasioni di socializzazione⁴. Di fatto si è creata una certa interazione tra i diversi mercati e, anche nella modalità "*theatrical*" è cresciuta la centralità del segmento di pubblico fatto di bambini e giovani.

Il mercato dell'*on demand* è molto dinamico e in continua evoluzione. Esso ha il vantaggio, prima sconosciuto, di consentire alle imprese fornitrici dei servizi la conoscenza puntuale e in tempo reale dei gusti degli utenti, su cui basarsi per modulare l'offerta. Più recentemente, inoltre, le imprese distributrici hanno rafforzato il loro ruolo nella

¹ In alcuni documenti si usa in senso omnicomprensivo il termine "audiovisivo", inteso come evoluzione del termine "cinema" verso un concetto più ampio, che tiene conto della diversificazione sia del prodotto che delle modalità di diffusione.

² Prima dell'avvento dell'*home video*, infatti, i film erano fruibili dal pubblico solo al momento dell'uscita nelle sale cinematografiche e nell'eventuale messa in onda sulle reti televisive.

³ L'offerta *on demand*, a seconda delle modalità di pagamento, si distingue in TVOD (*Transactional Video on Demand*) che consente l'acquisto del singolo prodotto, SVOD (*Subscription Video on Demand*) che prevede il pagamento di un canone mensile per l'accesso all'intero catalogo, AVOD (*Advertising Video on Demand*) che permette l'accesso gratuito (o a costi ridotti) a prodotti con inserzioni pubblicitarie e, infine, PVOD (*Premium Video on Demand*) per l'accesso a pagamento a singoli eventi speciali (ad esempio, film in anteprima o in contemporanea con l'uscita in sala).

⁴ Si ricordi che anche le sale nel frattempo si sono innovate, con l'avvento dei cinema multisala con schermi digitalizzati.

filiera, avviando anche produzioni proprie (soprattutto in forma di serie che fidelizzano lo spettatore), spesso in collaborazione con le industrie cinematografiche più tradizionali, offrendo nuovi stimoli e opportunità. A prescindere dalla maggiore o minore convenienza degli accordi commerciali, per i piccoli e medi produttori tradizionalmente orientati al solo mercato nazionale la collaborazione con le grandi piattaforme ha il vantaggio di offrire la possibilità di accedere a risorse finanziarie più consistenti e di raggiungere mercati di sbocco internazionali. E' da queste nuove collaborazioni che si attendono le maggiori novità per il futuro, pur con ricadute positive e negative ancora incerte⁵.

1.2 Modelli produttivi a confronto

La filiera del cinema e dell'audiovisivo può essere grossolanamente divisa in due macro-mercati, la parte di produzione e distribuzione da un lato e quella di consumo dall'altro.

Per il lato produzione/distribuzione il peso dei diversi Paesi può essere misurato in termini di numero di film/audiovisivi realizzati e distribuiti o, volendo usare un indicatore più vicino ad una misura di competitività, il numero dei prodotti commercializzati dentro e fuori dai confini nazionali o anche il numero di spettatori e/o gli incassi realizzati, sempre all'interno e all'esterno dei confini nazionali. Purtroppo, dati completi e confrontabili sul tema non sono facilmente accessibili⁶, da una recente pubblicazione⁷ si ricavano tuttavia quelle che sono le caratteristiche essenziali. Esistono di fatto due diversi modelli produttivi, con caratteristiche quasi del tutto opposte (Schema 1).

Schema 1. **Settore audiovisivo USA e UE a confronto**

	USA	UE
Dimensione d'impresa e strategia di mercato	Pochi grandi produttori/distributori (5 major), orientati alla produzione di poche opere ad alto costo, vendibili sul mercato mondiale. In crescita anche il ruolo dei pochi grandi produttori del comparto on demand (piattaforme)	Numerose PMI, distinte fra produzione e distribuzione, che producono molteplici film a basso costo, destinati al mercato domestico. L'avvento dei produttori (extra-europei) del comparto on demand, offre nuove opportunità di collaborazione.
Fonti di finanziamento	Forte prevalenza delle risorse private, nella forma di risorse del produttore e ricavi dalla prevendita dei diritti di distribuzione (sala, tv, on demand), oltre ad altre fonti minori (merchandising, product placement, crowdfunding). Le risorse pubbliche, molto ridotte, assumono di solito la forma di sgravi fiscali territoriali.	Decisa dipendenza dal finanziamento pubblico diretto (sussidi) e indiretto (sgravi fiscali), a vari livelli istituzionali (UE, Consiglio d'Europa, Stato, Regioni). Ruolo centrale dei finanziamenti provenienti dalle emittenti televisive, pubbliche e private, soggette ad un obbligo normativo. Contributo molto limitato delle risorse private.

Fonte: elaborazioni IRPET

Il primo è quello statunitense, basato sull'attività di pochi grandi produttori oligopolisti, i 5 *studio* (o *major*) con sede a Los Angeles (Sony, Paramount, Universal, Walt Disney e Warner Bros), che ogni anno producono un numero piuttosto contenuto di film (le stime oscillano da 10 a 20 film per produttore, nel 2018 se ne sono contati complessivamente 92), ad alto costo (il *budget* medio per ogni titolo si aggira sugli 85 milioni di dollari, ma in alcuni casi può essere molto più elevato) e destinati al mercato nazionale (USA e Canada) e internazionale (i cosiddetti film *blockbuster*, prodotti spettacolari, ad alto *budget* e destinati al consumo di massa, con elevati ritorni economici). Di solito questi produttori si occupano anche della fase di distribuzione e attuano strategie di *marketing* molto aggressive e plurisetoriali (libri, serie televisive, *film franchise*, *merchandising*, eventi, ecc.), oltre che costose (si stima che la distribuzione assorba circa il 50% dei costi di produzione complessivi). I ricavi ottenuti da queste megaproduzioni sono di solito reinvestiti per la produzione di film più di nicchia (i cosiddetti *speciality film*), tramite loro controllate o collaborazioni con imprese indipendenti (spesso indicate con il termine "*indiewood*"). Grazie al processo di digitalizzazione, che ha enormemente ampliato il mercato potenziale, oggi alle 5 major e ai produttori indipendenti si affiancano nuovi operatori legati allo *streaming*, il cui *core business* (almeno iniziale) non è incentrato sulla produzione cinematografica, ma la cui importanza è velocemente cresciuta (Amazon, Apple, Facebook, Google, Netflix). Altra caratteristica del modello produttivo statunitense è quella di finanziarsi quasi esclusivamente con risorse private (in prevalenza, con risorse del produttore stesso, oltre che con i ricavi dalla prevendita dei diritti di distribuzione e/o del *merchandising*). Le risorse pubbliche, estremamente minoritarie, consistono di solito in alcuni sgravi fiscali territoriali. Si tratta, di fatto, di un vero e proprio settore industriale.

Il secondo modello, con specificità del tutto opposte, è quello europeo. Qui operano numerose PMI, i cui mercati di riferimenti sono essenzialmente quelli domestici, con pubblici ridotti, a causa della frammentazione linguistico-

⁵ Secondo Barbarito L., Ardigzone A., Bagnasco A.M. (2019), I mercati dei media, Angeli, Milano, lo sviluppo dell'offerta su piattaforma amplia notevolmente la domanda di contenuti audiovisivi, con importanti opportunità per il settore, con il rischio tuttavia che a trarne beneficio siano solo pochi *big player*.

⁶ Eurostat, nella sezione delle statistiche culturali, non pubblica dati in merito, mentre l'*European Audiovisual Observatory* non consente l'accesso ai dati, ma pubblica report tematici e periodici a pagamento.

⁷ Cucco M. (2020), Economia del film. Industria, politiche, mercati, Carocci Editore, Roma.

culturale del territorio e della volontà di alimentare i diversi profili identitari⁸. Questa situazione rende molto difficile il recupero dei costi di produzione e disincentiva gli investimenti in prodotti ad alto costo, con finalità sovralocali. Il tessuto imprenditoriale è dunque molto debole ed esposto al rischio, in quanto non in grado di bilanciare virtuosamente successi e insuccessi. Molto spesso il rischio della singola opera coincide con il rischio d'impresa. La fragilità della produzione europea trova conferma nei dati relativi ai volumi produttivi, ai costi medi di produzione per film e alla composizione delle fonti di finanziamento. Il panorama europeo è caratterizzato da un'elevata numerosità dei film prodotti annualmente (circa 1.000 secondo l'*European Audiovisual Observatory*), il cui *budget* medio è stimato fra 1 e 3 milioni di euro, quindi non sufficiente, di solito, ad aggiudicarsi risorse creative e tecniche all'avanguardia e ad alta specializzazione. Nel modello di finanziamento, infine, è centrale il ruolo dei finanziamenti pubblici (provenienti da vari livelli istituzionali), erogati in modo diretto (sussidi) e indiretto (agevolazioni fiscali), insieme all'obbligo di reinvestimento che grava normativamente (a seguito di una direttiva europea) sulle emittenti televisive, pubbliche e private. Secondo una stima relativa al 2016⁹, il finanziamento pubblico diretto pesa per il 29% del *budget* totale, quello proveniente dai *broadcaster* televisivi per il 25%, le previsioni ai distributori per il 16%, mentre gli investimenti dei produttori si limitano al 15% e il rimanente 10% deriva dagli incentivi fiscali, quindi ancora da risorse pubbliche. Di fatto le imprese produttrici europee sono poco esposte al rischio con risorse proprie, svolgono un'intensa attività di aggregazione di risorse esterne, sono condizionate nelle scelte produttive dalla finalità dei principali finanziatori (bilanci pubblici, imprese televisive) e quindi fortemente ancorate ai contesti nazionali. Fatta eccezione per alcune produzioni internazionali e alcuni film d'autore che riescono ad emergere, la produzione europea è complessivamente caratterizzata da numerosi film a basso costo con ridottissimo numero di spettatori e non esportati all'estero. Anche il circuito distributivo è debole, separato dalla produzione e basato su tanti piccoli distributori orientati al mercato nazionale. In tale contesto, gli imponenti aiuti pubblici erogati a difesa del pluralismo dell'offerta culturale finiscono per alimentarne le debolezze, per cui ad esempio i dati relativi al quinquennio 2014-2019 evidenziano una crescita costante del numero di film prodotti, a fronte di un pressoché nullo allargamento delle quote di mercato.

Anche nel mercato europeo, tuttavia, il successo degli operatori globali del mercato *on demand* sta introducendo alcune innovazioni, soprattutto nella forma di produzioni frutto della collaborazione tra le grandi piattaforme e alcune imprese produttrici locali. Ciò implica per le prime la possibilità di arricchire l'offerta e ampliare il pubblico di riferimento, ma per le seconde l'accesso a nuove modalità di lavoro, basate su *budget* elevati, linguaggi inesplorati, orientamento al mercato globale. In proposito, dati più recenti sembrano evidenziare una progressiva separazione tra piccola produzione cine-audiovisiva e *broadcasting* da un lato e l'affermarsi, dall'altro, di imprese di maggior dimensione a controllo estero, cui è associata una quota crescente del valore della produzione¹⁰.

Fuori da questi due modelli produttivi, di cui il primo è largamente dominante in termini di capacità di esportazione, stanno emergendo alcuni produttori asiatici (in particolare India e Cina), ma il cui mercato di sbocco è per il momento quasi esclusivamente quello domestico, che può peraltro contare su dimensioni davvero notevoli. Il dato è ben sintetizzato da una recente graduatoria sui primi 10 produttori al mondo per numerosità del prodotto, che include in ordine decrescente: India, Cina, Giappone, USA, Corea del Sud, Francia, Italia, Spagna, Germania, Regno Unito.

Per completare il quadro di riferimento, seguono due brevi considerazioni per il lato dei consumi. A parte la progressiva affermazione dei consumi *on demand*, che è un fenomeno globale, per la parte dei consumi in sala gli anni pre-Covid hanno evidenziato una tendenza recessiva o comunque stagnante per Nord-America ed Europa, a fronte di dinamiche espansive dei mercati asiatici, nello specifico Cina, India e Corea del Sud.

Molte previsioni, quindi, lasciano intendere che i mercati più dinamici dei prossimi anni saranno senza dubbio quelli asiatici.

1.3 Dimensione e caratteristiche della filiera in Italia

Per valutare le dimensioni della filiera occorre esplicitare il tipo di definizione adottata.

Utilizzando un approccio più ristretto, limitato ai codici Ateco J59 (attività di produzione cinematografica, video, programmi televisivi, registrazioni musicali e sonore) e J60 (attività di programmazione e trasmissione) al 2022 in Italia ISTAT registra quasi 11mila imprese attive (di cui 9.500 del solo settore J59) e circa 46mila addetti (di cui 33mila del solo settore J59), pari rispettivamente allo 0,2% e allo 0,3% dei totali nazionali. Inoltre, in particolare il segmento J59 ha fatto registrare una variazione positiva rispetto al 2019, pari a +20% sia per le imprese che per gli addetti. Per adeguarsi alla più moderna perimetrazione del settore si potrebbe includere il codice Ateco J58.21 "Edizioni di giochi per computer", che al 2022 include 369 imprese e 3.300 addetti.

⁸ Anche il genere prevalente può spiegare alcuni risultati di mercato. In Europa il prodotto più diffuso è la commedia, di solito più difficile da esportare rispetto ad un film d'azione per i numerosi richiami alla cultura di appartenenza. Queste difficoltà sono talvolta superate con i cosiddetti *transnational remake*, rifacimenti di film che prevedono l'adeguamento al contesto culturale di destinazione.

⁹ Kanzler M. (2017), *The Circulation of European Film Outside Europe. Key Figures 2016*, *European Audiovisual Observatory*, Strasbourg.

¹⁰ Montanino A. (2023), *Le sfide della filiera cine-audiovisiva italiana*, Cassa Depositi e Prestiti e ANICA.

Un recente studio commissionato dal Ministero della cultura (MiC), tuttavia, ha adottato una perimetrazione più estesa, ispirata dagli approcci di ESSnet Cultura e Fondazione Symbola, al fine di “restituire una fotografia del comparto più coerente con la visione sistemica introdotta dalla Nuova Disciplina del Cinema e dell’Audiovisivo” (Legge 226/2016 o Legge Franceschini)¹¹. La perimetrazione del settore è riportata nel dettaglio in Tabella 2.

Tabella 2. **Perimetrazione statistica del settore del cinema e audiovisivo coerente con la L. 266/2016**

Codice ATECO	Descrizione Codice ATECO	Ambito Core	Ambito Driven	Ambito Promozione
46.43.20	Commercio all'ingrosso di supporti registrati audio e video		X	
46.69.93	Commercio all'ingrosso di videogiochi		X	
47.63.00	Commercio al dettaglio di registrazioni musicali e video in esercizi specializzati		X	
58.21.00	Edizioni di giochi per computer	X		
59.11.00	Attività di produzione cinematografica, video e programmi tv	X		
59.12.00	Attività di post-produzione cinematografica, video e programmi tv	X		
59.13.00	Attività di distribuzione cinematografica, video e programmi tv	X		
59.14.00	Attività di proiezione cinematografica	X		
60.20.00	Programmazione e trasmissione televisive	X		
62.01.00	Produzione di software non connesso all'edizione		X	
77.22.00	Noleggio di videocassette, Cd, DVD, audiovisivi e videogame		X	
90.03.09	Altre creazioni artistiche e letterarie		X	
91.01.00	Attività di biblioteche e archivi			X
91.02.00	Attività di musei			X
93.29.30	Sale giochi		X	
93.29.90	Altre attività di intrattenimento			X
94.99.20	Attività di organizzazioni culturali e ricreative			X
94.99.90	Attività di altre organizzazioni associative			X

Fonte: MiC, PTS, Università Cattolica (2022)

Applicando tale metodo, le imprese coinvolte sfiorano le 46mila unità e gli addetti superano i 336mila. Anche in questo caso, la dinamica 2019-2022 è espansiva (Tabella 3).

Nel dettaglio, rispetto al 2019, crescono molto le imprese di edizioni di videogiochi (+119%), quelle di post-produzione (+38%) e quelle di programmazione e trasmissione (+20%), mentre diminuiscono le attività di distribuzione cinematografica (-6%) e di proiezione cinematografica (-3%), che hanno evidentemente risentito del boom dei servizi *streaming*, anche a seguito delle misure prese durante la pandemia.

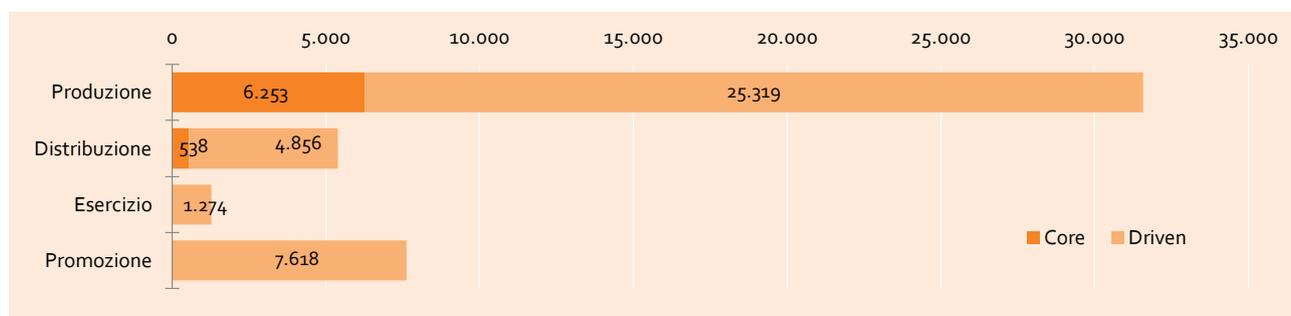
Tabella 3. **ITALIA. Imprese e addetti del comparto cinema e audiovisivo (approccio estensivo). 2019-2022**

	2019	2020	2021	2022	Var. % 2019-22
N. imprese	43.781	44.165	45.289	45.858	5%
N. Addetti	292.725	288.503	314.510	336.190	15%
di cui Dipendenti	269.801	266.069	292.365	314.350	16%

Fonte: MiC, PTS, Università Cattolica (2022)

Distinguendo per fase produttiva (produzione, distribuzione, esercizio, promozione) e per grado di appartenenza alla filiera (settori *core* vs *driven*), emerge la centralità delle imprese di produzione (Grafico 4).

Grafico 4. **ITALIA. Imprese del comparto cinema e audiovisivo per tipologia (approccio estensivo). 2022**



Fonte: MiC, PTS, Università Cattolica (2022)

In termini di distribuzione geografica sul territorio nazionale, invece, non si rilevano particolari novità: Lazio e Lombardia si confermano le regioni a maggiore concentrazione delle imprese del comparto, con quote pari

¹¹ MiC, PTS, Università Cattolica (2022), Valutazione di impatto della legge Cinema e Audiovisivo, https://cinema.cultura.gov.it/wp-content/uploads/dlm_uploads/2024/07/Valutazione-di-impatto-2022.pdf. Il report deriva dall'art. 12, c.6 della Legge Franceschini (L. 220/2016) che obbliga il Ministero della Cultura a trasmettere alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione degli interventi e sui loro impatti.

rispettivamente al 24% e al 20% del totale, cui seguono, a notevole distanza, Emilia-Romagna e Campania (entrambe al 7%) e poi Piemonte, Toscana, Veneto e Sicilia (tutte al 5%). Il valore aggiunto prodotto dalle imprese *core*, infine, è stimato in 2,9 miliardi di euro, pari allo 0,2% del totale nazionale.

1.4 I volumi di produzione in Italia

Data la rilevanza dei finanziamenti pubblici al settore, i volumi produttivi sono ricavabili dalle pubblicazioni periodiche del Ministero della Cultura.

Sia la produzione cinematografica, sia quella di prodotti audiovisivi hanno avuto un andamento crescente nel corso degli ultimi anni, nonostante i disagi legati alla pandemia. I volumi produttivi hanno infatti superato i livelli del 2019, facendo registrare un +24% per le opere cinematografiche (in cui sono fortemente cresciute anche le coproduzioni a partecipazione nazionale minoritaria) e un ben più dinamico +123% per gli audiovisivi, per i quali è cresciuta soprattutto la componente *web* (Tabella 5).

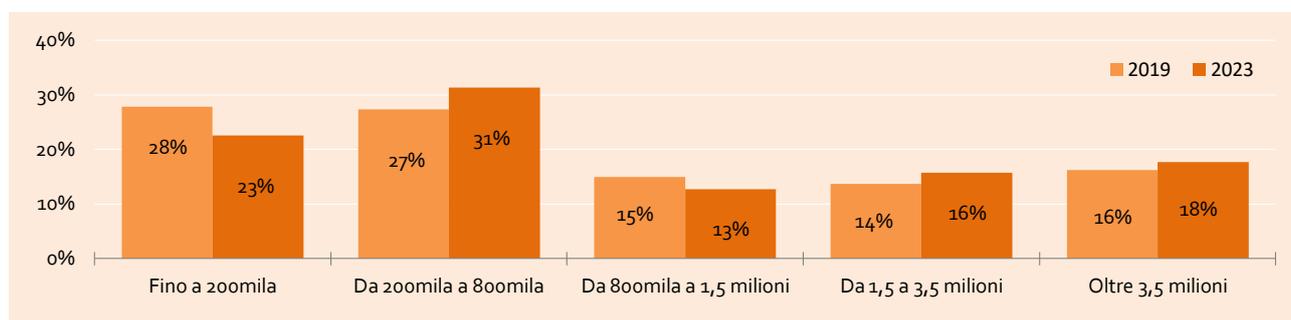
Tabella 5. **ITALIA. Film e Audiovisivi prodotti per tipo. 2019-2023**

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. % 2019-23
FILM						
Film di finzione 100% italiani	120	99	118	147	156	30%
Film documentari 100% italiani	70	62	92	106	106	51%
Coproduzioni maggioritarie	44	32	54	40	44	0%
Coproduzioni minoritarie	13	18	20	21	48	269%
Coproduzioni paritarie	0	1	2	0	0	-
Opere non ammissibili a finanziamento	78	40	27	39	48	-38%
TOTALE FILM	325	252	313	353	402	24%
AUDIVISIVI						
TV	101	81	125	172	185	83%
WEB	10	24	35	58	63	530%
TOTALE AUDIOVISIVI	111	105	160	230	248	123%

Fonte: MiC- DG Cinema e Audiovisivo, I numeri del Cinema e dell'audiovisivo. Anno 2023

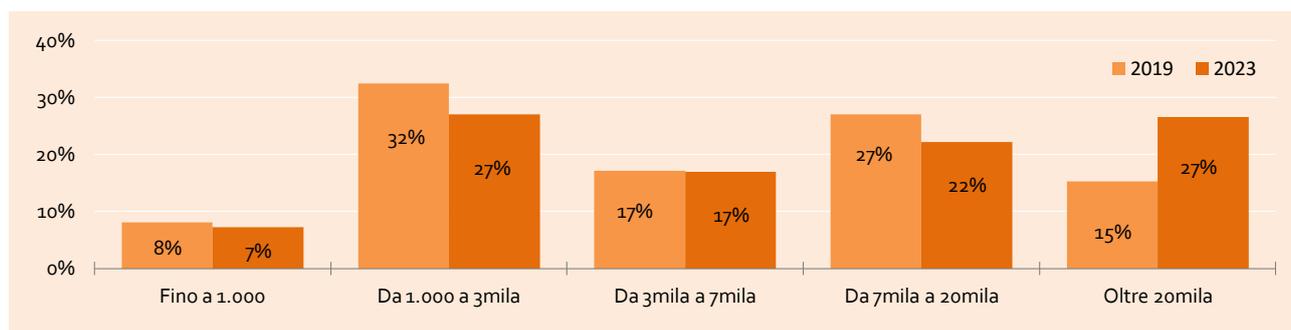
Per quanto riguarda i *budget* di produzione, pur nella persistente prevalenza di opere a costi contenuti (il 67% dei film prodotti nel 2023 ha un costo inferiore a 1,5 milioni di euro), rispetto al 2019 si evidenzia una lieve crescita di peso percentuale delle produzioni più costose, sia per la parte dei prodotti cinematografici (Grafico 6) che per gli audiovisivi (Grafico 7).

Grafico 6. **ITALIA. Film d'iniziativa italiana prodotti per classe di costo complessivo. 2019 e 2023**



Fonte: MiC- DG Cinema e Audiovisivo, I numeri del Cinema e dell'audiovisivo. Anno 2023

Grafico 7. **ITALIA. Audiovisivi prodotti per classe di costo al minuto. 2019 e 2023**



Fonte: MiC- DG Cinema e Audiovisivo, I numeri del Cinema e dell'audiovisivo. Anno 2023

2. IL SISTEMA DEI SOSTEGNI PUBBLICI

2.1 Finalità e struttura dell'intervento pubblico

Il prodotto cine-audiovisivo è portatore di un duplice valore, culturale ed economico, e proprio questa sua doppia valenza giustifica in Europa l'ampiezza dell'intervento pubblico di sostegno. Tutelare l'industria cinematografica nazionale significa, in primo luogo, difendere e alimentare le diverse identità locali (che in Europa sono ben radicate) e salvaguardare il pluralismo culturale. Questo è del resto il motivo per cui la tutela è riconosciuta anche alla scala europea. Le considerazioni relative alle ricadute economiche ed occupazionali, pur indicate sempre più spesso come rilevanti, sono seconde in ordine di importanza e di solito includono, oltre agli impatti sui settori direttamente coinvolti (l'industria dell'audiovisivo in senso stretto), anche quelli sugli altri settori che ottengono comunque un beneficio in termini di visibilità dalla costruzione di una determinata "immagine" del paese (si pensi alla moda, all'enogastronomia, al turismo).

In termini più tecnici, l'aiuto pubblico al settore dell'audiovisivo è giustificato dalla presenza di un fallimento di mercato, poiché le dinamiche economiche spontanee non tutelano gli interessi collettivi, connessi, ad esempio, al diritto di ciascun paese ad autorappresentarsi, al mantenimento della varietà dell'offerta culturale, alla possibilità di sperimentare prodotti e contenuti che non incontrano immediatamente i gusti del pubblico.

Le prime politiche di protezione delle produzioni cinematografiche nazionali nascono attorno al 1930, in risposta alla forte pressione della concorrenza statunitense, ma anche come diretta conseguenza del pensiero nazionalista dell'epoca. Oggi, l'Europa è caratterizzata da una complessa architettura di politiche di governo e di sostegno al settore dell'audiovisivo, che agiscono su più livelli istituzionali, essendo la materia oggetto di competenza concorrente.

A scala sovranazionale, gli attori principali sono l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa.

Le prime politiche comunitarie nascono alla fine degli anni '80, con l'obiettivo di tutelare la concorrenza e quindi di difendere il mercato europeo dall'invasione dei prodotti culturali statunitensi. La competenza comunitaria in materia, tuttavia, è stata riconosciuta solo con il Trattato di Maastricht del 1992 e funziona in regime di sussidiarietà (la UE interviene solo laddove l'azione dei singoli Stati è insufficiente). In concreto, il ruolo della UE consiste soprattutto nel sostenere la distribuzione internazionale (all'interno dell'Europa) delle produzioni, mentre i singoli Stati si occupano primariamente di sostenere la creazione di contenuti. Il programma (quadriennale) di finanziamento dedicato, inizialmente si chiamava "Media" (1991), mentre dal 2014 è stato incluso in quello, settorialmente più ampio, di "Europa creativa", che in particolare ha previsto l'estensione degli interventi al settore dei *software*. Nel tempo, inoltre, si è avuto un progressivo spostamento dell'attenzione dagli aspetti culturali a quelli più economici, in particolare da quando l'industria creativa è stata identificata come potenziale volano di sviluppo (con i primi studi promossi in Gran Bretagna). Date le risorse piuttosto modeste assegnate al fondo, esso svolge una funzione più difensiva che espansiva¹². Altro strumento comunitario è la "Direttiva Servizi Media e Audiovisivi", non un fondo di finanziamento, ma un vincolo normativo introdotto fin dal 1989 e poi via via aggiornato. Nato per regolamentare la liberalizzazione del mercato televisivo degli anni '80, esso ha di fatto imposto alle emittenti televisive di sostenere il settore cinematografico, sia tramite la riserva di almeno il 50% del tempo di trasmissione ai prodotti europei, sia tramite l'obbligo di destinare una quota dei ricavi annuali (15% per le pubbliche, 10% per le private) alle produzioni audiovisive. Oggi, tuttavia, la crisi delle risorse tradizionali dei *broadcaster* (canone, pubblicità, abbonamenti) sta mettendo in crisi questo modello. Altro intervento regolativo di rilievo è la "Comunicazione sul cinema" del 2001 che fissa alcuni vincoli agli aiuti nazionali al settore¹³, pur ribadendo che l'industria culturale gode di un regime agevolato in materia di aiuti di Stato in virtù del superiore interesse alla difesa della diversità culturale.

Rimanendo alla scala sovranazionale, occorre ricordare le attività svolte dal Consiglio d'Europa, un'organizzazione internazionale con obiettivi più culturali che economici, finalizzata a promuovere la democrazia, i diritti umani, e l'identità culturale europea. Gli strumenti più rilevanti, in questo caso, sono il fondo "Eurimages", che dal 1989 finanzia le coproduzioni europee (circa 26 milioni di euro l'anno per 39 paesi) e la "Convenzione europea sulle coproduzioni" del 1994, che stabilisce le regole per cui le produzioni possano accedere ai fondi nazionali, oltre che a quelli di Eurimages. Alcune stime indicano che tra 2015 e 2019 Eurimages ha finanziato da 58 a 83 film all'anno contro i circa 1.000 prodotti in UE, a vantaggio soprattutto dei paesi più piccoli che hanno maggiori difficoltà a reperire le risorse.

¹² Cucco (2020), cit.

¹³ Gli aiuti pubblici devono rispettare i seguenti 4 criteri di compatibilità: 1) criterio del prodotto culturale, che deve essere ben definito, 2) criterio della territorializzazione, per cui l'obbligo di spendere il contributo nel paese che lo ha erogato non può superare l'80% del totale, 3) criterio dell'intensità di aiuto, secondo cui il sostegno non può eccedere il 50% del budget di produzione, con alcune deroghe, 4) criterio dell'aspecificità del sostegno, per cui gli aiuti devono riguardare l'intero processo produttivo e non alcune fasi specifiche.

Il livello nazionale e sub-nazionale (di solito regionale) delle politiche di supporto al settore sono presenti in tutti i principali paesi europei, ma non è possibile trattarli approfonditamente in questa nota, in cui al paragrafo successivo verrà trattato solo il caso italiano.

È importante, invece, ricordare la diversa natura degli interventi pubblici. La prima importante distinzione è tra interventi di regolamentazione, il cui obiettivo principale è di mantenere la concorrenza sui mercati e interventi di sostegno economico, che mirano invece a difendere gli operatori più deboli in mercati con alte barriere all'ingresso. Nel tempo le politiche di sostegno sono divenute più complesse e oggi si distinguono in interventi "film friendly", che non prevedono la diretta erogazione di contributi economici, ma piuttosto la creazione di un contesto favorevole per gli operatori (ad esempio, gli obblighi di investimento e programmazione imposti ai *broadcaster*, ma anche le attività di supporto svolte dalle *film commission* regionali in Italia) e veri e propri finanziamenti pubblici, erogati in forma diretta (sussidi) o indiretta (sgravi fiscali), in base a criteri selettivi (ad esempio, valutazione da parte di una commissione di esperti) o automatici (sulla base delle spese rendicontate). Le diverse tipologie vengono analizzate meglio di seguito, relativamente al caso italiano.

2.2 Le politiche nazionali per l'audiovisivo in Italia

La storia del sostegno pubblico italiano al settore inizia negli anni '30 del secolo scorso con la legislazione protezionista del regime fascista e trova poi un più ampio sviluppo nel dopoguerra, con la Legge Corona (L. 1212/1965), considerata la prima vera legge per l'intera filiera del cinema, di cui riconosce la valenza culturale ed economica.

Venti anni dopo, un intervento fondamentale è stato l'istituzione del FUS (L.163/1985), un fondo di risorse finanziarie dedicate, nato con l'obiettivo di razionalizzare e rendere più stabile l'intervento pubblico a favore di tutto il settore dello spettacolo (dal vivo e non). Dell'ammontare totale, il settore cinema e audiovisivi assorbiva circa il 20%.

I primi anni 2000 hanno rappresentato una nuova fase di importanti innovazioni, a seguito anche della riforma costituzionale del 2001 che ha reso la cultura materia a competenza concorrente tra Stato e Regioni. La revisione delle competenze e la maggiore apertura alle dinamiche di mercato si sono tradotte in una contrazione delle risorse del FUS e nell'apertura ai finanziamenti privati. Nel 2004 la Riforma Urbani (D.Lgs. 28/2004) ha introdotto la prima forma di detassazione degli utili (credito di imposta o *tax credit*, denominato allora *tax shelter*), proprio al fine di attrarre maggiormente gli investimenti privati. Contemporaneamente è cresciuto il ruolo delle *Film Commission* regionali, sia come fornitrici di servizi alle produzioni, sia come erogatrici di alcuni finanziamenti regionali.

Un'importante riforma di questo assetto si è avuta nel 2016, con l'approvazione della Legge Franceschini (L. 226/2016) o "Nuova legge del cinema e dell'audiovisivo". Quest'ultima ha introdotto 4 modifiche fondamentali: a) ha esteso l'ambito di copertura dell'intervento pubblico, includendo oltre al cinema, le emittenti televisive, le piattaforme internet e i videogiochi; b) ha scorporato dal FUS le risorse destinate all'audiovisivo, creando uno specifico strumento finanziario (Fondo per lo Sviluppo degli Investimenti nel Cinema e nell'Audiovisivo), cui è stata assegnata una dotazione annuale molto più consistente¹⁴; c) in linea con gli orientamenti europei, ha accresciuto le quote dei finanziamenti automatici (erogati in base a indicatori di *performance* aziendale) e degli sgravi fiscali (concentrati quasi del tutto sulla fase di produzione), di contro limitando i contributi selettivi (soggetti a problemi di eccesso di discrezionalità) solo agli operatori con maggiori difficoltà di finanziamento, come gli esordienti, i giovani e i documentaristi¹⁵, infine d) ha riconosciuto ufficialmente il ruolo delle *Film Commission* regionali. Con la riforma Franceschini, quindi, le risorse nazionali sono tornate a crescere notevolmente, a questo punto andandosi a sommare alle attività e ai finanziamenti regionali, mentre l'orientamento verso il mercato e i finanziamenti privati è stato mantenuto e in parte accentuato con l'aumento di importanza dei contributi automatici e degli sgravi fiscali (questi ultimi assorbono ormai circa la metà del fondo).

Gli esiti di quest'ultima evoluzione sono al centro del dibattito scientifico e politico attuale.

I dati relativi al periodo 2016-2019 mostrano una chiara correlazione positiva fra l'intensità del sostegno pubblico e i volumi di produzione. Gli incentivi sono stati dunque efficaci nel sostenere la produzione. Ad un esame più approfondito, tuttavia, la generosità dell'aiuto pubblico automatico sembra aver accentuato le criticità del modello produttivo nazionale (ed europeo), in particolare la frammentazione dei prodotti (numerosi prodotti a basso *budget*) e la loro scarsa capacità di penetrazione del mercato finale, soprattutto internazionale¹⁶. All'aumento dei volumi di

¹⁴ Nelle intenzioni del legislatore, il nuovo fondo mira a garantire almeno 400 milioni di euro annui, contro i circa 77 milioni del FUS nel quinquennio 2012-2016, grazie alla raccolta in un unico strumento finanziario sia delle risorse ex-FUS, sia di quelle destinate ai crediti di imposta stanziati nella legge di bilancio e, soprattutto, pescando dalle entrate erariali (IVA e IRES) dello stesso settore audiovisivo, al fine di creare un meccanismo di virtuoso tra crescita del settore e disponibilità di risorse per gli investimenti.

¹⁵ Le finalità della riforma erano in sostanza: ampliare la platea dei beneficiari, garantire la continuità degli aiuti, ridurre la discrezionalità delle assegnazioni.

¹⁶ Anche il processo di digitalizzazione, abbassando i costi di produzione, può aver contribuito all'iperframmentazione delle produzioni.

produzione, infatti non è corrisposto un parallelo aumento degli incassi in sala, né sulle nuove piattaforme, per cui i critici del modello parlano di un sistema che sussidia tanti piccoli film che nessuno guarda.

Una delle voci più critiche in proposito è quella di Perotti¹⁷, che sottolinea come il settore cine-audiovisivo italiano sia tra i più sussidiati al mondo, potendosi stimare che per ogni euro investito oltre 50 centesimi siano risorse pubbliche, contro un valore di circa 30 centesimi in Francia, che peraltro è uno dei Paesi che eroga i sussidi più generosi. L'eccesso di sussidio, sempre secondo Perotti, genera effetti negativi, perché tutela gli operatori già esistenti, impedisce l'innovazione di prodotto e di processo, spiazza gli investimenti privati creando assuefazione all'aiuto pubblico, impedendo di fatto lo sviluppo di un mercato dinamico e competitivo. I sussidi, inoltre, alterano il confronto fra paesi che li prevedono e altri che non li prevedono o li prevedono in modo molto ridotto.

Proprio a partire da questa criticità, per il 2024 il ministro della cultura ha annunciato di voler riformare il sistema del *tax credit*, legandolo maggiormente ai risultati ottenuti in termini di spettatori. I lunghi tempi di elaborazione della riforma e, alla fine, i decreti firmati a luglio scorso, però, hanno suscitato un forte allarme degli operatori, in prevalenza PMI, che prima si sono trovati con i finanziamenti sospesi, e poi messi di fronte all'approvazione di criteri molto selettivi (in termini di peso dei capitali privati e risultati di botteghino) che rischiano di penalizzarli fortemente, a tutto vantaggio delle imprese di produzione e distribuzione di grandi dimensioni, quasi sempre straniere o a partecipazione straniera prevalente.

Le Tabelle 8 e 9 riportano rispettivamente l'evoluzione delle dotazioni finanziarie del Fondo per il Cinema e l'Audiovisivo distinte per procedimento e l'ammontare delle domande finanziate con i rispettivi importi, articolate secondo le diverse fasi della filiera.

Nel primo caso, i dati evidenziano un costante incremento delle risorse pubbliche erogate. Prima della legge Franceschini le risorse medie annue ammontavano a circa 200 milioni annui, mentre già nel primo anno di applicazione della nuova legge esse sono di fatto raddoppiate (423 milioni di euro nel 2017)¹⁸, per poi arrivare al picco degli 885 milioni di euro nel 2021. L'ultimo stanziamento per l'anno 2024 ha visto una lieve contrazione, per un ammontare complessivo che sfiora comunque i 700 milioni di euro.

In merito alla ripartizione degli importi per linea di finanziamento, emerge il peso decisamente rilevante e crescente sia del *tax credit* (52% del totale nel 2017 e 76% nel 2022) che degli incentivi automatici (12% nel 2017), che i critici indicano come la prova più evidente della volontà di sussidiare genericamente il settore, indipendentemente dalla qualità dei prodotti (peraltro difficile da misurare con criteri oggettivi).

Nel secondo caso, i dati relativi alle domande finanziate evidenziano una capacità di assorbimento delle risorse molto più elevata per la fase della produzione, in cui l'importo medio erogato per ogni domanda al 2022 sfiora i 500mila euro, contro i 50mila euro della distribuzione, i 20mila dell'esercizio e i 30mila della promozione.

Tabella 8. **ITALIA. Risorse del Fondo Cinema e Audiovisivo per procedimento. Valori in milioni di euro. 2017-2024**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tax Credit (artt.15-20)	221	262	334	500	655	648	541	413
Contributi automatici (artt.23-25)	50	50	39	0	80	40	40	21
Contributi selettivi (art.26)	32	36	34	30	34	44	47	84
Promozione Cultura Cinematografica (art.27)	18	19	18	27	26	31	32	71
Enti Speciali (art.27 c.3)	45	45	46	64	57	61	64	66
Piano Nazionale Scuola Cinema (art.27, c.1)	12	13	13	14	19	22	22	21
Piano Straordinario Sale (art.28)	30	30	30	0	10	0	0	20
Piano Digitalizzazione Patrimonio (art.29)	10	10	10	0	0	0	0	0
Fondo di Garanzia (art.30)	5	0	0	0	4	4	0	0
TOTALE	423	465	524	635	885	850	746	696
% Tax Credit su totale risorse	52%	56%	64%	79%	74%	76%	73%	59%

Fonte: MiC, PTS, Università Cattolica (2022)

¹⁷ Perotti R. (2016), *Status Quo*. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose, Feltrinelli, Milano

¹⁸ Il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo è stato istituito dalla L.220/2016 (art. 13), con l'obiettivo di accrescere (raddoppiare almeno) e rendere più stabili le risorse dedicate al settore. A tal fine è stato implementato un nuovo modello di finanziamento, ispirato dall'esperienza francese, che viene definito di "autofinanziamento", in quanto derivante da una quota fissa (11%) del gettito IRES e IVA degli operatori del settore, che in precedenza finiva nella fiscalità generale.

Tabella 9. **ITALIA. Fondo Cinema e Audiovisivo per procedimento. Domande approvate e finanziamenti per settore. 2019-2022**

	N. Domande approvate				Importi in milioni di euro			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Credito d'imposta	646	604	650	521	253	360	488	372
Contributi selettivi	202	226	420	326	27	27	50	51
Reinvestimenti automatici	0	80	93	44	0	14	19	8
Progetti Speciali	27	27	97	42	2	3	11	6
TOTALE PRODUZIONE	875	937	1.260	933	283	403	568	437
Credito d'imposta	122	160	104	36	9	11	15	4
Contributi selettivi	132	88	95	63	1	4	1	1
Reinvestimenti automatici	0	19	31	13	0	3	2	1
TOTALE DISTRIBUZIONE	254	267	230	112	10	18	18	6
Credito d'imposta	3.046	4.317	1.427	2.212	50	57	13	25
Qualifica sale d'essai	354	738	469	439	5	10	5	6
Piano Straordinario Sale	41	1	30	139	27	1	15	27
TOTALE ESERCIZIO	3.441	5.056	1.926	2.790	82	68	33	58
Festival, Rassegne, Premi	130	176	185	211	5	6	6	7
Progetti Speciali	3	0	81	34	10	0	18	2
Altre attività di promozione	114	125	128	216	3	3	3	5
TOTALE PROMOZIONE	247	301	394	461	18	9	27	14
TOTALE GENERALE	4.817	6.561	3.810	4.296	393	498	646	515
% Produzione su totale generale	18%	14%	33%	22%	72%	81%	88%	85%

Fonte: MiC, PTS, Università Cattolica (2022)

La composizione media delle risorse per origine, includendo anche quelle sovranazionali e quelle regionali, è invece riportata nelle Tabelle 10 e 11, rispettivamente per i film d'iniziativa italiana e per i prodotti audiovisivi.

Tabella 10. **ITALIA. Film d'iniziativa italiana prodotti per composizione delle fonti di finanziamento. 2019 e 2023**

	2019 Mln.	2023 Mln.	2019 %	2023 %
STATO - Tax credit soggetti esterni	28,0	0,1	7%	0%
STATO - Tax credit produzione	95,0	198,0	25%	32%
STATO - Reinvestimenti automatici	0,6	5,0	0%	1%
STATO - Contributi selettivi produzione	14,0	22,0	4%	4%
STATO - Quota coproduttori esteri minoritari	14,0	26,3	4%	4%
REGIONI - Fondi Regionali e FF	8,5	11,1	2%	2%
Fondi Sovranazionali *	2,3	1,7	1%	0%
Altro **	222,3	348,1	58%	57%
TOTALE	384,7	612,3	100%	100%

* Eurimages, Ibermedia, Europa Creativa, Fondi di cosviluppo, Fondi selettivi di sviluppo

** Investimenti di broadcaster e piattaforme, prevendite diritti, apporti societari

Fonte: MiC- DG Cinema e Audiovisivo, I numeri del Cinema e dell'audiovisivo. Anno 2023

Tabella 11. **ITALIA. Audiovisivi prodotti per composizione delle fonti di finanziamento. 2022 e 2023**

	2022 Mln.	2023 Mln.	2022 %	2023 %
STATO - Tax credit produzione	239,6	254,8	33%	31%
STATO - Contributi selettivi produzione	3,1	2,0	0%	0%
STATO - Quota coproduttori esteri minoritari	23,5	28,4	3%	3%
REGIONI - Fondi Regionali e FF	4,7	5,1	1%	1%
Fondi Sovranazionali *	0,2	0,6	0%	0%
Altro **	458,2	533,2	63%	65%
TOTALE	729,1	824,1	100%	100%

* Europa Creativa, Fondi di cosviluppo, Fondi selettivi di sviluppo

** Investimenti di broadcaster e piattaforme, prevendite diritti, apporti societari

Fonte: MiC- DG Cinema e Audiovisivo, I numeri del Cinema e dell'audiovisivo. Anno 2023

Per i film il 57-58% delle risorse complessive proviene dagli investimenti obbligatori delle emittenti televisive e delle piattaforme (più altre fonti minoritarie), mentre il 39-41% dai fondi nazionali, tra cui prevalgono decisamente le risorse del *tax credit* alla produzione, il cui peso è passato dal 25% del 2019 al 32% del 2023. I fondi regionali contribuiscono per circa il 2% del totale e quelli internazionali per quote inferiori all'1%.

Per i prodotti audiovisivi sono disponibili dati solo al 2022 e 2023. La composizione delle risorse vede un peso ancora più consistente per le risorse derivanti da emittenti e piattaforme (65% nel 2023), poco più di 1/3 del totale per i finanziamenti nazionali (di cui il 31% da *tax credit*), e i rimanenti 0,6% da fondi regionali e 0,1% da fondi sovranazionali. I dati confermano, quindi, che i sussidi alla produzione sono di origine prevalentemente nazionale.

2.3 Le politiche regionali per l'audiovisivo in Italia

Come già ricordato, gli interventi regionali per il sostegno al settore cinematografico e dell'audiovisivo in Italia sono una novità dei primi anni 2000, diretta conseguenza della riforma costituzionale del 2001, che ha reso l'ambito della cultura e dello spettacolo una competenza concorrente Stato-Regioni e della Riforma Urbani, che ha ridotto il finanziamento statale. Tradizionalmente, l'azione dei governi locali si limitava al patrocinio di alcuni festival locali e alcuni cineforum, mentre dalla fine degli anni '90 ha iniziato a svilupparsi l'idea che il cinema (o anche le attività connesse a serie tv, spot pubblicitari, video musicali, ambientazioni di videogiochi) possa avere ricadute importanti sulle economie locali, in particolare con la fase delle riprese. Gli impatti positivi attesi sono di varia natura e riguardano in particolar modo l'acquisto di beni e servizi locali, lo sviluppo di competenze specialistiche di settore, l'incremento delle opportunità di occupazione e reddito, con le relative entrate fiscali, fino al rafforzamento dell'attrattività turistica¹⁹.

Gli strumenti che le regioni utilizzano per entrare nel cosiddetto "mercato delle *location*" sono la costituzione delle *Film Commission* (FC) e dei *Film Fund* (FF)²⁰.

Le prime sono fondazioni, associazioni no-profit o dipartimenti regionali, il cui principale compito è fornire assistenza amministrativa e logistica alle produzioni, in un'ottica *win-win*, che consenta agli operatori di risparmiare tempo e denaro e ai territori di avere un ritorno economico. Le FC possono offrire servizi diretti e indiretti alla produzione. Fra i primi rientrano la gestione dei rapporti con gli enti pubblici per ottenere permessi e agibilità dei luoghi di ripresa, insieme all'offerta di locali utili all'organizzazione della produzione (sale riunioni, studi di posa, camerini per il trucco, spazi guardaroba, ecc.). Tra i secondi figurano la compilazione di elenchi di artigiani, tecnici e professionisti locali che possono essere utili alla produzione, l'organizzazione di attività formative e di aggiornamento per le professionalità più specialistiche, come pure la definizione di convenzioni con alberghi, ristoranti e servizi di *catering* del territorio. I costi delle attività svolte dalle FC sono di solito a carico dell'ente regionale che le ha istituite.

I secondi (FF) sono fondi economici, di solito gestiti dalle *Film Commission* stesse (più raramente dall'ente pubblico che li ha erogati), destinati alle produzioni ospitate sul territorio nella forma di partecipazione ai costi e/o di agevolazioni fiscali, e vincolati al rispetto di una serie di obblighi. Il principale vincolo prevede che il soggetto beneficiario debba spendere sul territorio più di quanto riceve come contributo (solitamente una quota compresa tra il 120% e il 150%), cui spesso si aggiunge l'obbligo di attingere almeno in parte dalla manodopera locale (almeno per le attività più tecniche) e, talvolta, quello di dare adeguata visibilità ai luoghi. Tale formula fa sì che il bilancio finale per l'erogatore sia sempre positivo, a differenza delle attività di supporto fornite dalle FC, citate in precedenza²¹.

Non è facile misurare le ricadute complessive degli interventi, mentre alcune componenti sono più facilmente individuabili (ad esempio, tramite la richiesta agli operatori di rendicontare i beni e i servizi acquistati localmente). Alcuni lavori internazionali risalenti al decennio 2000-2010 stimano un ritorno pari ad una forbice compresa tra 1,5 e 3 per ogni euro investito di fonte pubblica (ma l'esito dipende anche da quanto i territori sono attrezzati in termini di competenze adeguate per rispondere alle esigenze degli operatori), mentre l'attivazione dei flussi turistici aggiuntivi (cineturismo o *film-induced tourism*) resta un fenomeno più difficile da misurare, largamente imprevedibile e talvolta portatore anche di effetti negativi (*overtourism*).

Come riportato dalla Tabella 12, la prima regione italiana a dotarsi di una FC è stata l'Emilia-Romagna, che l'ha istituita nel 1997, mentre il primo FF è stato finanziato dal Friuli-Venezia Giulia nel 2003. A partire dal 2005 (anno della cosiddetta "tregua istituzionale" tra Stato e Regioni) tutte le Regioni hanno progressivamente istituito la propria FC, mentre sono aumentate le tipologie di attività svolte (redazione di *location guide*, *production guide*, compilazione di *film database*, sostegni a festival e sale d'essai, realizzazione di cineporti, case del cinema, distretti culturali, attività di formazione) nonché i fondi disponibili con cui erogare finanziamenti²². Dal 2004, le diverse FC regionali sono riunite nell'associazione nazionale *Italian Film Commission*, che è riconosciuta come interlocutore ufficiale dal Ministero della Cultura e citata anche legge di riforma del cinema del 2016 (art. 4).

¹⁹ Le *Film Commission* (FC) si sono diffuse in Italia a partire dalla fine degli anni '90, in seguito alle esperienze positive sviluppate all'estero nel corso degli anni '80. L'obiettivo principale di una FC è quello di attrarre e facilitare il lavoro delle produzioni audiovisive, al fine di acquisire, e possibilmente massimizzare, i benefici correlati. Si tratta, in sostanza di agenzie pubbliche di attrazione territoriale, che mirano da un lato a beneficiare delle ricadute economiche dirette delle produzioni cinematografiche e audiovisive, dall'altro a promuovere, anche a fini turistici, l'immagine dei territori. Cfr. Di Cesare F., Rech G. (2007), *Le produzioni cinematografiche, il turismo, il territorio*, Carocci Editore, Roma.

²⁰ Cucco M., Richeri G. (2013), *Il mercato delle location cinematografiche*, Marsilio, Venezia.

²¹ Secondo una ricerca-monitoraggio promossa dall'ANICA (2010), dal 2003 al 2010 le Regioni hanno erogato 116 milioni di euro a favore di attività cinematografiche e audiovisive, compensando la parallela riduzione delle risorse FUS.

²² Le risorse provenienti dai bilanci regionali sono state progressivamente affiancate da risorse comunitarie e statali programmate tramite i cicli finanziari UE. Sono state utilizzate, ad esempio, le risorse del programma europeo Media, transitate attraverso il FESR e le risorse nazionali di fonte FAS, transitate attraverso il progetto "Sensi Contemporanei".

Tabella 12. *Le Film Commission regionali. Alcune caratteristiche*

	Denominazione	Anno istituzione	Soci fondatori	1° Film Fund	Budget annuo FF 2012 (mln)	Produzioni assistite 2012	Produzioni finanziate 2012
1. Piemonte	FC Torino Piemonte	2000	Reg. e Torino	2007	0,24	73	19
2. Valle d'Aosta	FC Vallée d'Aoste	2010	Regione	2010	0,09	25	25
3. Lombardia	Lombardia FC	1999	Reg. e Milano	2012	1,50	101	n.d.
4.a Trentino	IDM FC	2010	Prov. Auton.	2011	1,20	69	14
4.b Alto Adige	Trentino FC	2008	Prov. Auton.	2011	5,00	31	34
5. Veneto	Fond. Veneto FC	2004	Regione	2009	0,37	123	n.d.
6. Friuli-Ven. Giulia	Friuli-Ven. Giulia FC	2000	Regione	2003	0,53	12	12
7. Liguria	Genova Liguria FC	2006	Reg. e Genova	2010	0,53	124	n.d.
8. Emilia-Romagna	Emilia-Romagna FC	1997	Regione	2006	0,19	69	8
9. Toscana	Toscana FC (FST)	2006	Regione	2009	2,87	90	17
10. Umbria	Fond. Umbria FC	2021	Reg. e Comuni	2021	-	-	-
11. Marche	Fond. Marche Cultura	2011	Reg. e Ancona	2011	0,05	14	n.d.
12. Lazio	Roma Lazio FC	2007	Reg. e Roma	2007	0,08	173	n.d.
13. Abruzzo	Abruzzo FC	2017	Regione	2017	-	-	-
14. Molise	-	-	-	-	-	-	-
15. Campania	FC Campania	2004	Regione	2004	0,50	58	n.d.
16. Puglia	Apulia FC	2006	Reg. e Comuni	2008	2,00	38	n.d.
17. Basilicata	Lucana FC	2012	Regione, EELL	2012	n.d.	12	n.d.
18. Calabria	Fond. Calabria FC	2006	Regione	2006	0,60	n.d.	n.d.
19. Sicilia	Sicilia FC	2007	Regione	2007	3,00	n.d.	13
20. Sardegna	Fond. Sardegna FC	2011	Regione	2011	2,10	n.d.	n.d.

Fonte: elaborazioni IRPET su Mibact-Anica (2010)²³ e F. Rosselli- Luce Cinecittà-Mibact (2013)²⁴

L'intervento delle regioni nel settore è andato crescendo, in una prima fase come compensazione della progressiva riduzione dei finanziamenti statali erogati tramite FUS, poi in affiancamento alle risorse crescenti previste dalla riforma Franceschini. Al momento mancano studi completi e indipendenti sui volumi di attività, le modalità di intervento e gli impatti ottenuti²⁵. A fronte dei già citati meccanismi di assegnazione dei contributi che assicurano la ricaduta sui territori eroganti, gli osservatori più critici²⁶ ritengono che anche i fondi regionali contribuiscano alla frammentazione del settore, offrendo una molteplicità di contributi esigui ad una vasta platea di beneficiari, non selezionati, innescando anche una competizione crescente tra territori per aggiudicarsi le attività²⁷. Di contro, però, è vero che spesso l'attività delle FC ha consentito la nascita di nuove competenze locali, facendo emergere accanto alle tradizionali regioni dell'industria cinematografica (Lazio e Lombardia) anche altri territori (in particolare, Piemonte, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Toscana).

Non esistono dati sistematici più recenti per tutte le FC. Di seguito viene riportato pertanto un approfondimento sul solo caso toscano, in cui parte delle attività del settore del cinema e audiovisivo sono gestite, insieme ad una pluralità di altre funzioni, dalla Fondazione Sistema Toscana (FST), un soggetto no-profit che opera in regime di *in-house providing* su mandato della Regione Toscana.

Nella Tabella 13 sono rendicontate tutte le attività svolte da FST per l'area cinema e audiovisivo, per il periodo 2018-2022, mentre nella successiva Tabella 14 sono riportate con maggior dettaglio le attività più specificamente di *Film Commission*, per il periodo 2016-2023.

²³ Mibact e ANICA (2010), Evoluzione dei fondi regionali per il cinema e l'audiovisivo: vincoli e opportunità. Mappatura degli strumenti di sostegno regionale al cinema, Roma

²⁴ F. Rosselli – Luce Cinecittà, Mibact (2013)²⁴, Il senso del cinema e dell'audiovisivo per i territori, Roma

²⁵ Lo studio più recente è quello promosso da Mibact e ANICA nel 2010, dal titolo "Evoluzione dei fondi regionali per il cinema e l'audiovisivo: vincoli e opportunità. Mappatura degli strumenti di sostegno regionale al cinema".

²⁶ Cucco (2020), cit.

²⁷ Gli aiuti regionali sono comunque una realtà molto diffusa anche nel resto d'Europa e perfino negli USA, che come è noto hanno un modello produttivo meno dipendente dai sussidi pubblici.

Tabella 13. **TOSCANA. Attività della FST- Area cinema e audiovisivo. 2018-2022**

Denominazione	2018	2019	2020	2021*	2022*
1. Cinema la Compagnia <i>Istituita nel 2016, è una sala di divulgazione del cinema documentario e indipendente</i>	16 festival, 1.234 proiezioni, 50.480 presenze	20 festival, 1.148 proiezioni, 67.771 presenze	In sala: 266 spettacoli, 16mila presenze; online: 207 titoli, 85mila presenze	8 festival internazionali, 359 proiezioni, 30mila presenze	18 festival (+9 online), 1.153 proiezioni, 62mila pres. (+25mila ol)
2. Mediateca <i>Fondata nel 1984, è l'archivio regionale del cinema e dell'audiovisivo. Offre attività di consultazione e formazione</i>	Nuove acquisizioni: 1.157 Nuove tessere: 325 Mostre, laboratori: 15	Nuove acquisizioni: 940 Nuove tessere: 350 Mostre, laboratori: 15	Nuove acquisizioni: 627 Nuove tessere: 75 Eventi in presenza: 6	Nuove acquisizioni: 1.935 Nuove tessere: 86 Mostre, laboratori: 3	Nuove acquisizioni: 3.685 Nuove tessere: 105 Mostre, laboratori: 10
3. Toscana Film Commission <i>Offre assistenza alle produzioni, svolge attività di promozione nei festival, sostiene le attività nelle Manifatture Digitali Cinema</i>	Produzioni assistite: 180 Produzioni realizzate: 138 Giorni di lavorazione: 942 Progetti cofinanziati: 15 Giorni di attività delle Manifatture digitali: 315	Produzioni assistite: 190 Produzioni realizzate: 139 Giorni di lavorazione: 860 Progetti cofinanziati: 15 Giorni di attività delle Manifatture digitali: 365	Produzioni assistite: 100 Produzioni realizzate: 75 Giorni di lavorazione: 490 Progetti cofinanziati: 13 Giorni di attività delle Manifatture digitali: 65	Produzioni assistite: 179 Produzioni realizzate: 146 Giorni lavorazione: 1.094 Progetti cofinanziati: 0 Giorni di attività delle Manifatture digitali: 492	Produzioni assistite: 228 Produzioni realizzate: 163 Giorni lavorazione: 1.635 Progetti cofinanziati: 0 Giorni di attività delle Manifatture digitali: 541
5. Lanterne Magiche <i>E' un programma di educazione al linguaggio cinematografico per le scuole</i>	165 scuole, 320 proiezioni, 1.000 docenti, 50mila studenti, 113 incontri in strutture penitenziarie	180 scuole, 320 proiezioni, 1.100 docenti, 54mila studenti, 140 incontri in strutture penitenziarie	164 scuole, 60 proiezioni, 1.100 docenti, 30mila studenti, 60 incontri in strutture penitenziarie	-	170 scuole, 80 proiezioni, 1.000 docenti, 25mila studenti
6. Sostegno ai festival <i>Offerta di qualità sul territorio regionale</i>	11 Festival, 603 proiezioni, di cui 376 anteprime	10 Festival, 593 proiezioni, di cui 261 anteprime	-	10 Festival, 579 proiezioni, di cui 393 anteprime	18 Festival, 796 proiezioni, di cui 381 anteprime
7. Sostegno alle sale d'essai <i>Diversificazione offerta</i>	60 sale finanziate	45 sale finanziate	51 sale finanziate	37 sale finanziate	57 sale finanziate
8. "Sensi Contemporanei" <i>APQ 2016-18 con 7 linee di investimento sul settore</i>	Gestione bandi	Gestione bandi	Gestione bandi	Gestione bandi	-

* anno senza fondi di sostegno alla produzione

Dati di spesa diretta al 2022: La Compagnia 380mila euro, Mediateca 55mila, FC 35mila, MD 366mila, Lanterne Magiche 133mila, Festival 350mila, Sale d'essai 120mila

Fonte: elaborazioni IRPET su dati FST, Annual Report 2018-2022

Tabella 14. **L'attività di Film Commission di FST. 2016-2023**

Tipo di Attività	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (prov.)
Produzioni assistite	143	170	180	190	100	179	228	190
Produzioni realizzate	105	120	138	139	75	146	163	148
Lungometraggi	-	6	13	14	6	22	22	13
<i>Fiction/ Serie tv</i>	-	2	4	4	3	9	10	3
<i>Format tv</i>	-	48	47	41	30	34	37	40
<i>Documentari e corti</i>	-	40	43	48	13	45	47	51
<i>Spot, shooting e videoclip</i>	-	24	31	32	23	36	47	41
Giornate di lavorazione (preparazione + riprese)	744	767	942	860	490	1.094	1.635	1.252
Spesa delle produzioni sul territorio (milioni)	-	-	-	6,0	3,0	9,2	12,9	5,0
Indotto economico (milioni)	7,0	8,0	15,0	-	-	13,5	-	-
Professionisti e tecnici toscani coinvolti	-	600	631	556	220	566	746	630
Società di servizi toscane coinvolte*	-	700	570	552	160	400	734	785
Attori e comparse coinvolti	-	1.600	3.330	2.000	-	-	-	1.907
Giorni di attività Manifattura Prato	-	-	220	230	55	192	234	-
Giorni di attività Manifattura Pisa	-	-	95	135	10	300	371	-

* Catering, noleggi, hotel, ristoranti

Fonte: elaborazioni IRPET su dati FST, Rendiconti di bilancio 2016-2023

La serie storica più lunga consente di apprezzare il *trend* di continua crescita dei volumi di attività fino allo scoppio della pandemia nel 2020, che oltre alla chiusura di tutte le attività di divulgazione e spettacolo rivolte al pubblico, ha provocato la sospensione anche di molte attività di realizzazione dei prodotti cinematografici e audiovisivi. I dati relativi sia alle produzioni assistite che a quelle realizzate, come pure alle giornate di lavorazione, infatti, mostrano una netta caduta nel 2020 (in media -50%), seguita da una ripresa che ha raggiunto il suo picco solo nell'anno 2022.

Le attività di produzione dimostrano inoltre di avere una buona ricaduta sul territorio regionale in termini sia di occupazione che di reddito. In media annua, nel triennio pre-pandemia la realizzazione di 132 produzioni ha comportato il coinvolgimento di circa 600 professionisti e tecnici toscani, di circa 2.300 attori e comparse e il contributo di oltre 600 imprese di servizi, in ambiti quali noleggi, catering, alberghi e ristorazione. In termini unitari, ogni produzione in media attiva 5 tecnici, 18 attori e 5 imprese di servizi. Relativamente alla creazione di reddito, sulla base dell'unico dato pubblicato al 2021 per due diverse modalità di spesa, si può stimare una spesa delle produzioni sul territorio pari a 8.400 euro per giornata di lavorazione e un indotto complessivo pari a 12.300 euro sempre per giornata di lavorazione²⁸.

²⁸ In un pubblicazione precedente di FST, relativamente al periodo 2011-12, si parla di una ricaduta economica complessiva di 12 milioni a fronte di 1.500 giornate di lavorazione, per un valore pari a 8mila euro per giornata.

Se l'attività di assistenza alle produzioni è stata fornita in modo costante fin dall'istituzione della FC nel 2006, le erogazioni di finanziamenti sono invece state più discontinue e variabili negli importi. Per guardare al solo periodo più recente, gli anni 2021 e 2022 non hanno previsto alcun finanziamento diretto alle produzioni, perché molte delle attività erano di fatto sospese a causa della pandemia. Di contro, nuovi finanziamenti sono stati previsti con il nuovo ciclo di programmazione delle risorse comunitarie e regionali per sostenere il rilancio del settore. In Tabella 15 sono riportati in estrema sintesi i dati relativi agli importi dei finanziamenti e alla numerosità delle domande finanziarie dal 2012 ad oggi. La Tabella 16, invece, illustra la ripartizione per linea di intervento dell'APQ "Sensi Contemporanei".

Tabella 15. **Bandi di Regione Toscana**

Ciclo attività/Bando	Dotazione finanziaria (migliaia di euro)	Domande finanziate
Fondo Incoming 2012-14	739	80
Anno 2012	292	30
Anno 2013	249	27
Anno 2014	198	23
APQ Sensi Contemporanei 2016-18	1.492	44
Bando Fiction 2017	420	5
Bando Documentario 2017	130	10
Bando Documentario 2018	207	14
Bando Mecenate 2019	350	4
Bando Residenza 2020	60	1
Bando Area vasta 2020	325	10
BANDO 2023-24 Azione 1.3-5 FESR	3.000	32
Lungometraggi	1.800	8
Serialità	500	3
Cortometraggi	140	7
Documentari	560	14

Fonte: elaborazioni IRPET su dati FST

Tabella 16. **TOSCANA. Linee di finanziamento e risorse dell'APQ "Sensi Contemporanei" 2016-2018**

Linea e titolo di intervento	Importo complessivo (migliaia di euro)
A. Azioni di sistema	1.000
A.1 Coordinamento e valutazione	1.000
B. Innovazione tecnologica e ammodernamento delle sale	1.300
B.1 Studi di settore	200
B.2 Mediateca 2.0	100
B.3 Sostegno alle sale "Gli imperdibili"	500
B.4 Casa del Cinema e del Documentario	500
C. Sostegno alla produzione audiovisiva	22.990
C.1 Studi di settore	130
C.2 Sostegno alle produzioni audiovisive	1.090
C.3 Sostegno alle produzioni di fiction (Progetto Medici)*	21.670
C.4 Sostegno alle produzioni multimedia	50
C.5 Innovazione nel sostegno alle produzioni	50
D. Sostegno alla produzione di festival	500
D.1 Festival	500
E. Creazione delle capacità produttive	1.100
E.1 Studi di settore	100
E.2 Formazione professionale Manifattura del Cinema Pisa	450
E.3 Formazione professionale Manifattura del Cinema Prato	550
F. Comunicazione e promozione	630
F.1 Comunicazione generale dell'APQ	100
F.2 Partecipazione di RT a festival	300
F.3 Formazione di nuovo pubblico (Lanterne Magiche)	230
G. Città di Firenze	1.200
G.1 Produzione Audiovisivi 50° Alluvione	580
G.2 Info Prevenzione rischio idrogeologico	260
G.3 Processi di integrazione della Città metropolitana	360
TOTALE	28.720

*15 milioni di fonte privata

Fonte: elaborazioni IRPET su dati RT

Per l'ultimo bando in ordine di tempo, la cui dotazione finanziaria è pari a 3milioni di euro, quindi la più ricca al momento, non si hanno informazioni aggiuntive se non quelle relative alle diverse tipologie di prodotti finanziati e al numero di domande ammesse a finanziamento, perché i beneficiari hanno 18 mesi di tempo (e ulteriori due mesi eventuali di proroga) a partire dalla data di pubblicazione della graduatoria (luglio 2024) per realizzare le opere e certificare le spese. Complessivamente, essendo cresciuta la dotazione finanziaria e diminuito il numero delle domande accolte, si registra un aumento dei contributi medi erogati.

3. LA STIMA DEGLI IMPATTI

3.1 La letteratura

Esiste una mole molto corposa, ma altrettanto eterogenea e quindi poco generalizzabile, di studi che stimano l'impatto economico (e non solo) degli investimenti culturali e, nello specifico, dell'industria cinematografica e audiovisiva²⁹.

Tra i lavori più recenti, quello dotato di maggiore ufficialità perché commissionato dal Ministero della Cultura e destinato alla discussione parlamentare è il *report* di misurazione annuale degli impatti della nuova legge sul cinema e l'audiovisivo (L.220/2016)³⁰. La valutazione è in questo caso svolta a scala nazionale, segue l'articolazione della legge di riferimento e adotta un approccio multidimensionale, teso a coglierne gli impatti economici, industriali, occupazionali, sociali e culturali.

In termini più strettamente economici, il lavoro stima che le risorse assegnate dal Ministero nel 2022 (circa 518 milioni di euro), abbiano generato in termini di valore della produzione (o fatturato) un impatto indiretto di circa 560 milioni e uno indotto di circa 400 milioni. Le risorse assegnate dal MiC hanno pertanto avuto un effetto moltiplicatore pari a 2,85 in termini di produzione sul resto dell'economia, ovvero per ogni euro assegnato dal Ministero si è realizzata una produzione pari a 2,85 euro. Dal punto di vista strettamente economico, dunque, le risorse pubbliche investite hanno effettivamente avuto un ritorno in termini di attivazione dei settori economici.

Guardando solo alla parte di contributi alla produzione, che rappresenta il segmento di aiuti più corposi, i dati relativi al 2022 evidenziano che il 29% delle opere cinematografiche beneficiarie di aiuti (146 opere) ha avuto almeno un passaggio in sala, con maggiore frequenza per quelle beneficiarie del credito di imposta. Complessivamente, a fronte di circa 85 milioni di aiuti ricevuti, il passaggio in sala ha generato un valore di circa 22 milioni (entrate da botteghino). Seppur in un *trend* di miglioramento, rispetto ai paesi europei comparabili (Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna), resta piuttosto debole la capacità delle produzioni italiane di conquistare quote sia del mercato *theatrical* nazionale (rispetto, ad esempio, a quanto fa la Francia sul mercato domestico) che di quello internazionale (in cui il caso di maggior successo è quello della Gran Bretagna, aiutata da ragioni linguistiche, ma anche dallo stretto sistema di collaborazioni con gli operatori statunitensi).

Un'altra recente analisi della relazione tra sostegni pubblici e competitività sui mercati è contenuta nel lavoro di ICE del 2021³¹. Si tratta di un esercizio econometrico su dati di lungo periodo (1985-2018) teso a misurare, a parità di altre condizioni, l'effetto di una variazione del tasso di sostegno pubblico all'industria cinematografica nazionale sulla sua posizione competitiva nel mercato domestico. L'analisi stima che una variazione positiva unitaria del tasso di sostegno comporta un incremento della quota delle produzioni italiane sul mercato nazionale di 1,64 unità, quindi i sussidi pubblici rendono effettivamente più competitive le produzioni nazionali, almeno sul mercato interno. Per completezza, tuttavia, l'analisi andrebbe estesa ai mercati internazionali, sui quali la posizione delle produzioni italiane è tradizionalmente debole. Resta poi invariato il giudizio sulla conformazione strutturale dell'industria cinematografica italiana (e più in generale europea): troppo frammentata, più orientata al mercato domestico che a quello internazionale, con gli strumenti di supporto troppo concentrati sulla fase di produzione e poco presenti, invece, in quella decisiva della distribuzione³².

Altri studi si limitano, invece, a valutare il potenziale impatto economico delle produzioni cine-audiovisive, a prescindere dalla provenienza delle fonti di investimento. Un contributo a cura del Centro Studi di Confindustria del 2019³³, stima che i settori dei servizi audiovisivi (Ateco J59 e J60) abbiano a loro vantaggio i seguenti tre aspetti: 1) un moltiplicatore più alto di tutti gli altri settori fatta eccezione per le costruzioni (per ogni euro di domanda aggiuntiva di servizi audiovisivi si generano 1,98 euro di maggiore produzione), 2) effetti molto diffusivi grazie ai legami con molti altri settori economici (alberghi e ristoranti, catering, trasporti, vigilanza, pulizie, servizi finanziari e legali, ecc.) e 3) un alto livello di attivazione interna grazie alla bassa incidenza delle esportazioni (solo il 7% della domanda finale attiva produzione estera).

Un lavoro ancora più recente, realizzato da Cassa Depositi e Prestiti per ANICA nel 2023³⁴, stima un effetto moltiplicatore ancora più alto, pari a 3,54.

²⁹ Si ricorda che nelle analisi economiche l'impatto viene tradizionalmente distinto nei 3 round consentiti dall'approccio input/output. Per impatto diretto si intende la spesa sostenuta direttamente dal settore oggetto di analisi, l'impatto indiretto è dato dai movimenti economici attivati dalla catena di forniture del primo settore, l'indotto infine è l'attivazione economica connessa alla maggiore disponibilità di reddito di un'area.

³⁰ MiC- PTS- Università Cattolica (2022) cit.

³¹ Ministero degli Affari Esteri, ICE, Università Roma Tre (2021), Studio sull'industria audiovisiva italiana sui mercati internazionali, Roma

³² In proposito si veda anche M. Gambaro, Le politiche a sostegno della produzione audiovisiva, Intervento al seminario organizzato presso il Dipartimento di economia e management dell'Università Statale di Milano, 7 giugno 2022

³³ CS Confindustria - ANICA (2019), Industria italiana del cinema e dell'audiovisivo. L'impatto per l'occupazione e la crescita del paese, Roma http://www.anica.it/allegati/RapportoCSC_per_ANICA_11_4_2019.pdf

³⁴ Montanino A. (2023), Le sfide della filiera cine-audiovisiva italiana, Cassa Depositi e Prestiti e ANICA, Roma

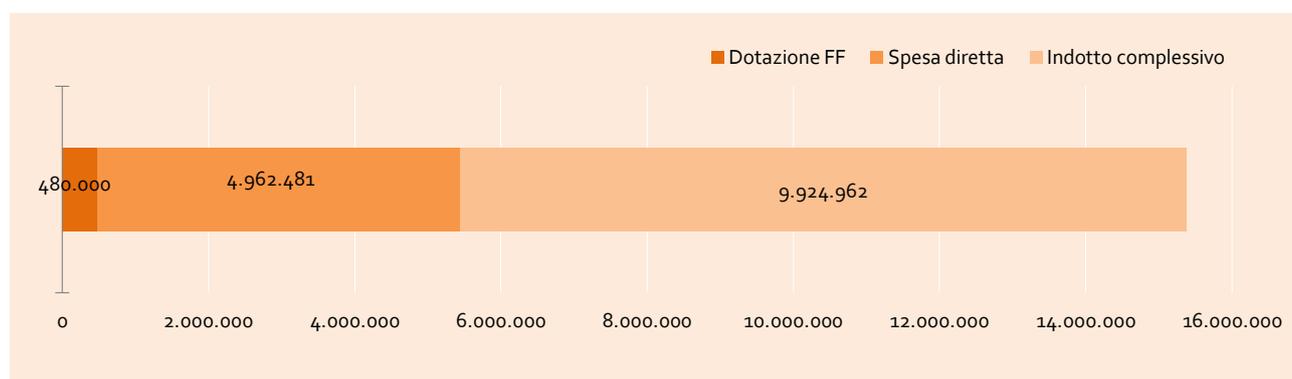
Sono piuttosto rari, invece, i lavori che stimano l'impatto degli aiuti erogati a scala regionale. Uno tra i più noti, seppur non recentissimo, è quello realizzato nel 2011 dalla Fondazione Rosselli per l'Apulia FC³⁵. Lo studio ha analizzato la rendicontazione delle spese di un campione di 24 produzioni audiovisive, che hanno ottenuto finanziamenti da parte di *Apulia Film Fund*. L'analisi ha innanzitutto rilevato un'alta variabilità dei risultati. Gli impatti stimati variano in relazione sia alla tipologia di prodotto (le serie tv e i lungometraggi sono quelli con i maggiori ritorni) sia alla dimensione del *budget* (con impatti maggiori associati a *budget* più elevati), sia pure in relazione al tipo di contributo ottenuto (a fondo perduto, prestiti agevolati, coproduzioni, partecipazioni ai capitali di rischio), alla presenza di maggiori o minori vincoli (importi massimi erogabili, quota di spesa da realizzare sul territorio, quota di manodopera locale da coinvolgere) e al grado di trasparenza e semplicità della procedura di assegnazione. In generale, contributi facilmente accessibili, erogati in modo costante nel tempo, anche se di importi più contenuti (ma non troppo esigui), uniti alla fornitura di tutta una serie di servizi di supporto hanno le ricadute maggiori sui territori. In media, i 24 casi del campione pugliese hanno dato come risultato un rapporto tra contributo ricevuto e spesa sul territorio³⁶ (impatto diretto) pari a 6,3. A ciò si deve sommare l'indotto, cioè l'impatto derivante dalla 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 impatto, che in studi internazionali oscilla fra 1,3 e 2,8, nel caso pugliese è stimato intorno a 2. Con tutte le difficoltà di reperimento di dati confrontabili, l'analisi è stata ripetuta per altri due casi regionali (Friuli V.G. e Piemonte), con i risultati riportati nella Tabella 17. Mentre il caso pugliese è illustrato con più dettaglio nel Grafico 18.

Tabella 17. **Casi regionali a confronto: Puglia, Friuli V.G. e Piemonte. 2011**

Indicatori	Puglia	Friuli VG	Piemonte
Periodo	2007-10	2006-08	2001-10
Produzioni totali	103	71	383
Produzioni nel 2010	28	20	46
Giornate di lavorazione totali	568 (campione 24 opere)	1.131	155 (solo 2010)
Lavoratori locali	431 (campione 24 opere)	546	563 (solo 2010)
Vincolo di spesa	150%-200%	150%	120%
Procedura di assegnazione	Bando	Bando	Bando/Desk
Contributo massimo	150mila	140mila	50mila
Dotazione FF	4 milioni	1,3 milioni	4 milioni
Spesa diretta sul territorio	17 milioni	18 milioni	32 milioni (2010)
Effetto moltiplicatore (produzione)	1:6,3	1:9,0	1:8,0
Indotto economico totale	34 milioni	32 milioni	290 milioni

Fonte: Fondazione Rosselli - Apulia FC (2011)

Grafico 18. **PUGLIA. L'effetto moltiplicatore della dotazione del Film Fund. Valori in euro. 2010**



Fonte: Fondazione Rosselli - Apulia FC (2011)

Al di là del singolo valore dei moltiplicatori, è evidente che il particolare vincolo territoriale alla spesa imposto a fronte dell'assegnazione dei contributi regionali è una solida garanzia sul ritorno economico a favore del territorio erogante.

³⁵ Fondazione Rosselli - Apulia FC (2011), Il sostegno alla filiera audiovisiva in Puglia: per una analisi di impatto di Apulia FF (2007-2010), Roma

³⁶ Le categorie di spesa considerate sono: a) spesa per il personale locale (attori, personale tecnico, maestranze); b) spesa per l'alloggio di troupe e cast; c) spesa per il vitto; d) spesa per i trasposti di cast, troupe e attrezzature; e) altre spese (assicurazioni, consulenze, permessi, noleggi, ecc.).

3.2 Le stime IRPET per il Bando FESR 2023-24

Per ottenere stime attendibili circa l'impatto economico e occupazionale dei fondi erogati alle produzioni cinematografiche e audiovisive dalla Regione Toscana occorre raccogliere informazioni di dettaglio sulle loro spese, attraverso la somministrazione di un questionario ad un campione (o alla totalità) delle beneficiarie.

Quello che si può fare al momento, avendo a disposizione soltanto l'ammontare complessivo delle dotazioni finanziarie, è stimare un impatto medio atteso. I dati presi in considerazione sono quelli, riportati sommariamente nello Schema 19, relativi al bando più recente³⁷.

Schema 19. **Caratteristiche essenziali del Bando FESR 2023-24 – Sovvenzioni a fondo perduto per opere cine-audiovisive**

Titolo	Descrizione
Beneficiari	PMI di produzione cinematografica ed audiovisiva italiane, europee o extraeuropee, con codice ATECO primario o secondario 59.11 o codice NACE equivalente
Dotazione finanziaria	3 milioni di euro
Tipologie di progetti finanziabili	<p>a) Produzione di opere afferenti alla tipologia cortometraggi di finzione, animazione e <i>live action</i>, con una durata inferiore od uguale ai 52 minuti (produzione di cortometraggio) (Dotazione 200mila euro);</p> <p>b) Produzione di opere afferenti alla tipologia documentario di lungometraggio con una durata minima di 40 minuti, ovvero se in più episodi (cosiddetta docuserie) di durata complessiva pari o superiore a 90 minuti (produzione di documentario) (Dotazione 500mila euro);</p> <p>c) Produzione di opere afferenti alla tipologia lungometraggi di finzione, con una durata minima di 52 minuti, destinate allo sfruttamento cinematografico e/o televisivo (anche VoD e SVoD) (produzione di lungometraggio) (Dotazione 1,8 milioni di euro)</p> <p>d) Produzione di opere afferenti alla tipologia serialità (finzione, documentaria, <i>docufiction</i>), con una durata complessiva pari o superiore ai 90 minuti, destinate allo sfruttamento cinematografico e/o televisivo (anche VoD e SVoD) (produzione di serialità) (Dotazione 500mila euro);</p>
Spese ammissibili	<p>Spese rese in Toscana da professionisti del settore audiovisivo con partita IVA</p> <p>Spese per diritti di licenza e/o altre forme di proprietà intellettuale</p> <p>Spese connesse all'adozione del Disciplinare Green Film</p> <p>Spese per interventi tesi a favorire la fruizione (audiodescrizione, sottotitolazione)</p> <p>Spese per il vitto e alberghiere delle maestranze e delle figure professionali</p> <p>Spese per il personale dipendente</p> <p>Spese connesse alla fornitura di beni e servizi resi da operatori economici con sede in Toscana limitatamente alle voci: locazioni semplici da privati; noleggio autoveicoli, noleggio attrezzature, e di altri beni immobili e mobili.</p> <p>Spese per la revisione contabile</p>
Fissazione di massimali	<p>Produzione di cortometraggio: fino ad un massimo di 20mila euro</p> <p>Produzione di documentario: fino ad un massimo di 50mila euro</p> <p>Produzione di lungometraggio: fino ad un massimo di 250mila euro</p> <p>Produzione di serialità: fino ad un massimo di 200mila euro</p> <p>1. La sovvenzione concessa e le altre misure di sostegno pubblico (cumulo) non possono superare complessivamente la misura del 50% dei costi ammissibili dell'opera audiovisiva (art.54 c. 5 del GBER6). Tale limite è innalzato:</p> <p>a. al 60% dei costi ammissibili per le coproduzioni tra più di uno Stato membro;</p> <p>b. al 100% dei costi ammissibili per le opere audiovisive difficili (limitatamente a cortometraggi e documentari) e le coproduzioni cui partecipano paesi dell'elenco del comitato per l'assistenza allo sviluppo dell'OCSE;</p> <p>2. L'obbligo di spesa a livello territoriale è stabilito per un importo non inferiore al:</p> <p>100% dell'agevolazione concessa, per i progetti di cortometraggio e di documentario;</p> <p>150% dell'agevolazione concessa per i lungometraggi e la serialità.</p> <p>In entrambi i casi, il massimo di spesa soggetta a obblighi di spesa a livello territoriale non supera mai l'80 % del bilancio totale di produzione.</p>

Fonte: elaborazioni IRPET su dati RT

Tabella 20. **TOSCANA. Stima dell'impatto medio atteso del Bando FESR 2023-24**

Indicatori	Valori
Dotazione fondo regionale	3,0 mln di euro
Impatto totale* sul territorio regionale: Valore Aggiunto	3,4 mln di euro
Impatto totale* sul territorio nazionale: Valore Aggiunto	4,5 mln di euro
Moltiplicatore del Valore Aggiunto Totale	1,5

* diretto, indiretto e indotto

Fonte: stime IRPET

³⁷ Si veda https://www.sviluppo.toscana.it/produzioni_cinema e <https://www.regione.toscana.it/-/avviso-pubblico-per-l-assegnazione-di-sovvenzioni-a-fondo-perduto-per-la-produzione-di-opere-cinematografiche-e-audiovisive>

Come riportato in Tabella 20, i fondi messi a disposizione da Regione Toscana, pari a 3 milioni di euro, generano un impatto complessivo (diretto, indiretto e indotto) in termini di valore aggiunto sul territorio nazionale pari a 4,5 milioni di euro, di cui 3,4 restano sul territorio regionale (76% dell'attivazione totale). Si precisa che qui l'impatto è correttamente calcolato in termini di valore aggiunto, piuttosto che di produzione, è pertanto un impatto netto (privo di doppi conteggi)³⁸, che stima le risorse aggiuntive generate da un sistema economico a seguito di uno shock esogeno, qui rappresentato dai 3 milioni di risorse FESR 21-27. Il potere di attivazione piuttosto elevato, soprattutto per il territorio regionale è spiegato, oltre che dalla varietà dei settori attivati (Tabella 21) e dal basso ricorso alle importazioni da fuori regione (tipico dei servizi), anche dal particolare meccanismo di funzionamento del finanziamento, che obbliga i beneficiari a spendere sul territorio erogatore del sussidio il 100% o 150% (a seconda della tipologia di produzione) del beneficio ricevuto³⁹.

Tabella 21. **TOSCANA. Composizione settoriale dell'impatto economico del Bando FESR 2023-24 (%)**

Settore ATECO	Valori %
JA- Editoria, Produzione cine-audio-video, trasmissioni tv	39%
G - Commercio ingrosso e dettaglio	7%
R - Attività artistiche e di intrattenimento	5%
MA - Attività professionali e tecniche	5%
MC-N - Altre attività amministrative	5%
H - Trasporto e Logistica	5%
L - Attività immobiliari	5%
K - Attività finanziarie e assicurative	4%
I - Servizi di alloggio e ristorazione	2%
S-T-U - Altri servizi	2%
73-75 - Pubblicità e ricerche di mercato	2%
O - Amministrazione Pubblica, Sicurezza Sociale	2%
D - Energia elettrica, gas, vapore, aria condizionata	2%
JC - Software e servizi informatici	2%
Altri settori	14%
TOTALE	100%

* diretto, indiretto e indotto

Fonte: stime IRPET

Per avere un risultato più esatto sugli impatti effettivi di attivazione causati dai finanziamenti regionali è necessario raccogliere a posteriori le rendicontazioni di spesa dei beneficiari, tuttavia, già l'analisi svolta consente di affermare che il ritorno economico sul territorio è evidente ed è spiegato soprattutto dai vincoli territoriali previsti dal bando.

Osservatorio regionale della Cultura

Nota 2/2024



Regione Toscana

Le Note dell'Osservatorio sono a cura di IRPET e REGIONE TOSCANA. Responsabile del progetto: Sabrina Iommi. L'autrice di questo numero è: Sabrina Iommi (IRPET). Si ringrazia Renato Paniccià per la stima dell'impatto del bando FESR 2023-2024 - Sovvenzioni a fondo perduto per opere cine-audiovisive

³⁸ Il valore della produzione (o fatturato o output complessivo), infatti, è dato dalla somma di valore aggiunto e costi intermedi. In media si stima che il valore aggiunto ammonti a circa il 40% del valore della produzione.

³⁹ Questo vincolo è applicato solo alle produzioni più costose, relative a lungometraggi e serialità.