

# Regioni alla ribalta:

## vizi e virtù di un incipiente federalismo cinematografico

**La Riforma del Titolo V della Costituzione (entrata in vigore nell'ottobre del 2001) sancisce che le attività culturali e lo spettacolo sono materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni, ovvero: i principi generali spettano allo Stato, la legislazione di dettaglio alle Regioni. In questo ambito rientrano le Film Commission, e la loro attività fa sì che oggi le Regioni italiane siano una fonte di finanziamento sempre più importante per il nostro cinema.**

Marco Cucco

### **La svolta nelle politiche regionali a favore del cinema**

Negli ultimi vent'anni si è assistito in Italia a un intervento sempre più significativo delle istituzioni pubbliche locali (Regioni, Province, Comuni) nell'ambito delle attività cinematografiche, con modalità molto differenti rispetto ai decenni precedenti. In passato, infatti, il cinema è apparso agli occhi degli amministratori locali come un'attività da sostenere a fondo perduto in virtù delle sue valenze artistico-culturali da cui non era legittimo aspettarsi dei benefici economici, e più in generale tangibili, per il territorio. Le amministrazioni locali, dunque, sostenevano e finanziavano festival e rassegne, limitando il proprio intervento alla promozione della cultura cinematografica e offrendo alla popolazione la possibilità di incontrare alcuni selezionati film in prossimità di casa propria.

Una svolta in tale orientamento si registra sul finire degli anni '90, quando alcune Regioni iniziano a promulgare leggi-quadro in materia di spettacolo e a istituire Film Commission e fondi economici a sostegno della produzione cinematografica. Alla base di questo cambiamento di rotta vi sono principalmente due fattori. In primo luogo l'Italia segue, con qualche anno di distanza, quanto messo in atto da alcune amministrazioni locali del Nord Europa (Svezia, Belgio, Inghilterra), che alla fine degli anni '80 decidono di innescare delle dinamiche competitive tra territori sulla scia di quanto stava avvenendo oltre oceano. Già negli anni '70, infatti, negli Stati Uniti alcune amministrazioni locali concorrevano tra loro per attrarre le riprese di film all'interno dei propri confini, con l'obiettivo di generare una serie di ricadute economiche positive per la collettività e per lo sviluppo di un'imprenditoria locale legata in maniera più o meno diretta al comparto dell'audiovisivo<sup>1</sup>. In secondo luogo il fenomeno si diffonde e subisce una sensibile accelerazione sul finire degli anni '90 in virtù di inedite attenzioni e fiducia riservate alle industrie creative, dove la creatività è intesa non tanto come valore artistico o libertà espressiva di un talento, quanto come valore economico aggiunto, volano di sviluppo, capacità di moltiplicare benefici tangibili e di far maturare conoscenze spendibili nel mercato<sup>2</sup>. Nel 1998, infatti, il Dcms (Department for Culture, Media and Sports), primo organismo a elaborare il concetto di industrie creative, definisce queste come «activities that have their origin in individual creativity, skill and talent and which have a potential for wealth and job creation through the generation and exploitation of intellectual property»<sup>3</sup>. Tale fiducia nelle capacità delle industrie creative (a cui afferisce anche il cinema) di innescare meccanismi di sviluppo e crescita economica prende forma nelle politiche adottate non solo dal governo inglese, ma an-

che da alcune istituzioni territoriali, e successivamente si diffonde nel resto d'Europa, sia in seno agli organi comunitari (si pensi alla recente convergenza dei programmi europei Media e Culture nel più ampio Creative Europe) che nelle politiche nazionali e subnazionali.

In quest'ultimo ambito il cambiamento di rotta è tutt'altro che irrilevante, e sono almeno tre i punti di profonda innovazione. L'intervento locale, infatti: a) non si limita più all'offerta di film al pubblico, bensì comprende anche lo stadio della produzione; b) non ha più finalità prettamente culturali, bensì economiche; c) implica un importante impegno finanziario.

Questa rottura con il passato (rintracciabile a grandi linee anche in altri Paesi europei)<sup>4</sup> ha destato di recente l'attenzione di istituti nazionali e internazionali, che vi hanno dedicato appositi approfondimenti<sup>5</sup>, e della comunità accademica<sup>6</sup>. In generale l'intervento delle amministrazioni locali a sostegno del cinema è salutato come un fenomeno benefico per il settore, in grado di portare vivacità e risorse economiche aggiuntive in un momento di difficile congiuntura. Tuttavia ad esso si legano anche una serie di criticità che a oggi non sono state oggetto di analisi. Inoltre l'operosità con cui le Regioni si sono imposte nel panorama audiovisivo è oggi accompagnata da un'azione altrettanto vigorosa (ma meno evidente agli occhi dei più) sul piano normativo, volta ad ampliare i poteri e la legittimità del loro intervento. Ogni cambiamento in tal senso porta gli altri soggetti coinvolti nel sostegno al cinema a rivedere il proprio ruolo, e dunque alla maturazione di un diverso quadro all'interno del quale operano le imprese cinematografiche.

Questo saggio intende indagare le problematichità legate all'avvento delle Regioni nella gestione delle attività cinematografiche e ai cambiamenti in atto a livello normativo, prendendo in esame i due tavoli di negoziazione attorno ai quali le Regioni stanno portando avanti le proprie istanze: il primo vede il confronto con lo Stato, il secondo, invece, con la Comunità Europea.

### **Il primo tavolo di negoziazione: Regioni vs. Stato**

La gestione delle attività cinematografiche è da molti anni oggetto di un contenzioso tra lo Stato e le Regioni, e dunque tra forze centripete e forze, invece, centrifughe<sup>7</sup>. La Riforma del Titolo V della Costituzione (entrata in vigore nell'ottobre del 2001) sancisce che le attività culturali e lo spettacolo sono materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni, ovvero: i principi generali devono essere definiti dallo Stato, che dunque assume un ruolo di guida e coordinamento, mentre la legislazione di dettaglio viene affidata alle Regioni in virtù delle loro esigenze e dei loro obiettivi. A oggi lo Stato non ha ancora indicato le linee guida a cui le Regioni devono attenersi, ma le Regioni hanno iniziato ugualmente a promuovere di propria iniziativa leggi-quadro per lo spettacolo (la prima in Abruzzo nel 1999, seguita dalla Puglia nel 2004), specifiche leggi per il cinema (in primis Sardegna e Friuli-Venezia Giulia nel 2006), e a elaborare strumenti che intervengono a sostegno della produzione cinematografica (Film Commission, Film Fund, politiche *film friendly*) al fine di generare un indotto economico da tutte queste attività.

L'erogazione da parte delle Regioni di servizi gratuiti e risorse economiche per le produzioni cinematografiche si colloca dunque all'interno di un vuoto normativo, ma appare al contempo in totale sintonia con il principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione italiana. Il principio di sussidiarietà, infatti, stabilisce che le attività amministrative devono essere svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini, e possono essere esercitate dai livelli amministrativi superiori solo se questi sono in grado di rendere il servizio più efficace ed efficiente. In altre parole il principio di sussidiarietà sancisce la priorità delle iniziative che nascono dal basso (a prescindere dal fatto che siano promosse da persone, comunità o istituzioni) per la realizzazione del bene comune, e impone ai livelli superiori di organizzazione sociale di non sostituirsi a quelli inferiori, ma di intervenire, se necessario, in loro aiuto.

Ora, lo Stato non fornisce servizi alle produzioni audiovisive ospiti sul proprio territorio, e in tal senso un suo intervento sarebbe comunque meno efficace di quello fornito da autorità più prossime al territorio. In secondo luogo, da diversi anni lo Stato sta riducendo il finanziamento diretto alla produzione cinematografica (38,1 milioni nel 2009; 35,4 nel 2010; 28,8 nel 2011; 24,4 nel 2012), mentre le Regioni dal 2003 hanno iniziato a sostenere economicamente la produzione di film e oggi sono giunte a erogare un finanziamento diretto annuo di circa 39,9 milioni<sup>8</sup>.

Dunque, l'azione regionale opera laddove non arriva, o non riesce più ad arrivare, la mano dello Stato. In termini di cifre il finanziamento regionale non è in grado di colmare la riduzione del Fus, ma il progressivo avvicendamento nell'erogazione di contributi diretti è comunque sintomatico di un importante cambiamento in atto nel panorama cinematografico italiano: sono sempre più le Regioni a finanziare i film, mentre lo Stato sta indirizzando il proprio intervento a sostegno del cinema italiano nel suo insieme (e del rapporto tra cinema e territorio italiano). Oggi lo Stato cerca di creare le condizioni affinché produttori e registi possano operare in un ambiente a loro favorevole e trovare le risorse necessarie per fare film, intervenendo laddove le Regioni non hanno possibilità di operare o negoziare<sup>9</sup>. In tale ottica può essere interpretata l'adozione del *tax credit* e del *tax shelter* (dicembre 2007), l'introduzione di quote di produzione, finanziamento e preacquisto di film italiani che le emittenti televisive pubbliche e private devono rispettare (febbraio 2013), e forse anche la decisione della Rai di vietare la delocalizzazione all'estero della propria produzione di fiction (dicembre 2012). Ancor più su questa scia si colloca l'evoluzione del contributo statale nel suo complesso, che nel corso degli ultimi anni, come sottolinea Nicola Borrelli (Direzione Generale del Cinema)<sup>10</sup>, non è diminuito, ma ha cambiato la propria composizione quanti-qualitativa. La riduzione dei contributi diretti provenienti dal Fus, infatti, è stata compensata dall'introduzione di leve fiscali, con la sostanziale differenza che ora lo Stato sceglie sempre meno i titoli da sostenere economicamente, ma predispone forme di risparmio aperte all'intera produzione nazionale.

È difficile stabilire se questo processo che vede le Regioni subentrare allo Stato nel finanziamento del cinema sia animato da un reale principio di sussidiarietà o se, più semplicemente, sia l'esito di spinte di altra natura (ad esempio l'incapacità dello Stato, in periodo di crisi economica, di sostenere il cinema; oppure il desiderio delle Regioni di sfruttarne il potenziale economico). Inoltre, sebbene il fenomeno così presentato appaia potenzialmente virtuoso, una sua attenta analisi porta alla luce anche delle importanti criticità di natura culturale, economica e strategica; criticità che non invalidano la rilevanza dell'intervento regionale, ma che segnalano la necessità di una sua adeguata armonizzazione all'interno di un quadro complesso di attori, missioni e competenze.

In primo luogo i contributi nazionali diretti (che vengono assegnati principalmente attraverso criteri selettivi) sono in calo, mentre i contributi regionali diretti e gli incentivi fiscali (assegnati in virtù di criteri automatici) sono in aumento<sup>11</sup>. Ciò significa che il sistema di erogazione di contributi pubblici sta progressivamente abbandonando forme discrezionali di valutazione dei progetti. Il rischio, allora, è che si palesi lo scenario ipotizzato da Philip Drake<sup>12</sup>, ovvero che l'entusiasmo verso le industrie creative e i benefici tangibili che queste possono generare porti a trascurare la qualità del lavoro prodotto, il suo valore artistico, il piacere e le sollecitazioni fornite al pubblico, e, più in generale, l'influenza esercitata nel medio-lungo periodo sul sistema culturale all'interno del quale circolano questi prodotti. Inoltre il suddetto sistema porta inevitabilmente a sostenere anche progetti che potrebbero trovare nel mercato delle forme di finanziamento (emittenti televisive, banche, *product placement*, ecc.)<sup>13</sup>.

La seconda criticità consiste nel rischio che un eccessivo policentrismo produttivo possa non essere economicamente sostenibile. Negli ultimi anni la produzione cinematografica in Italia non ha più riguardato solo poche specifiche aree (Roma, Milano, Torino), ma ha coinvolto un numero crescente di territori (Toscana, Sicilia, Puglia, Campania, Veneto) che, a differenza del passato, sono oggi in grado di offrire competenze professionali e risorse economiche<sup>14</sup>. Probabilmente però molte Regioni (nonché Province e Comuni) che hanno istituito delle Film Commission, adottato politiche *film friendly* o addirittura costruito apposite strutture (cineporti, case del cinema, ecc.) non stanno recuperando gli investimenti stanziati, e dunque sono in perdita. Purtroppo non esistono al momento ricerche del genere, e solo poche Film Commission hanno commissionato studi a istituti esterni sul proprio impatto economico (ad esempio l'Apulia Film Commission alla Fondazione Rosselli – Istituto di Economia dei media)<sup>15</sup>. In mancanza di dati, permangono dubbi sulla virtuosità di alcuni investimenti e sulla sostenibilità di venti o più centri produttivi in Italia. In altre parole non è possibile accanto-





Un immaginario confine tra Jugoslavia e Italia sul set di *Cuori senza frontiere* (Luigi Zampa, 1950) - foto di Osvaldo Civirani

nare il timore che l'entusiasmo verso la possibilità di coniugare crescita economica e sostegno al cinema possa tradursi in una mera dispersione di risorse pubbliche, e che la *nuova geografia audiovisiva* altro non sia che un continuo errare di riprese cinematografiche da un territorio all'altro che consente ai produttori di risparmiare soldi, ma che non necessariamente si traduce in occasioni di sviluppo per le regioni ospitanti. Negli Stati Uniti, dove la competitività tra territori in tale settore è sbocciata con più di due decenni di anticipo rispetto all'Italia, il dibattito tra investimenti stanziati e reali benefici ottenuti è al momento al centro di un'intensa discussione<sup>16</sup>.

La terza criticità, infine, è di natura strategica. L'azione delle Regioni da una parte promuove un'inedita competitività tra territori che premia quelle realtà che meglio hanno saputo servire e collaborare con l'industria del cinema (emblematici i casi di *Le cinque giornate di Milano*, *Il mostro di Firenze* e *La monaca di Monza*, titoli con una chiara denotazione geografica che sono stati realizzati in larga parte in Piemonte per poter accedere alle forme di sostegno disponibili in loco). In questa prospettiva la concorrenza tra Regioni appare una risorsa da preservare e incentivare. D'altro canto la molteplicità di leggi, forme di sostegno, criteri di accessibilità, procedure amministrative, ecc. che ne deriva rende il panorama audiovisivo italiano molto disomogeneo, si pone come potenziale ostacolo a collaborazioni sinergiche nazionali e transnazionali, e soprattutto rischia di disorientare eventuali produttori stranieri che non hanno familiarità con il sistema italiano<sup>17</sup>.

## **Il secondo tavolo di negoziazione: Regione vs. Europa**

Il secondo tavolo in cui le Regioni negoziano poteri e margini di intervento è quello con l'Unione Europea. I finanziamenti concessi da un ente pubblico alle imprese possono distorcere la concorrenza all'interno del mercato unico europeo, e dunque sono proibiti. Come noto, però, la stessa Comunità ha concesso una deroga (la cosiddetta *eccezione culturale*) per il sostegno alla produzione cinematografica e audiovisiva, in quanto molti film di valore artistico e culturale non vedrebbero la luce se lasciati in balia delle forze del mercato. Nel 2001 la Comunità Europea ha stabilito i criteri in virtù dei quali possono essere concessi aiuti di Stato, confermati alla loro scadenza nel 2004, 2007 e 2009. In occasione del successivo rinnovo la Commissione ha ritenuto opportuno aprire un tavolo di discussione su alcune tendenze rilevate nell'ambito dei contributi pubblici. In particolare se ne segnalano tre: a) alcuni contributi vengono offerti a grandi produzioni straniere (soprattutto statunitensi) per attrarne le riprese e generare un importante indotto economico sul territorio (fenomeno registrato soprattutto in Germania); b) molti schemi di sostegno richiedono requisiti di territorializzazione della spesa compiuta dalle produzioni molto diversi tra loro, e in alcuni casi anche molto elevati (ad esempio il trecento per cento di quanto ricevuto sotto forma di aiuto); c) nel corso degli anni 2000 si sono moltiplicati i fondi regionali, anch'essi non contemplati nel 2001.

In virtù di questi mutamenti, nel novembre del 2013 la Commissione Europea ha adottato dei nuovi criteri per la concessione degli aiuti di Stato al settore dell'audiovisivo, legittimando di fatto tutte le tendenze critiche rilevate in sede di consultazione<sup>18</sup>. Anche in questo caso le interpretazioni possibili sono due.

Da una parte la decisione della Commissione può essere dettata dal rispetto del principio di sussidiarietà, cardine della Comunità Europea e della sua azione. Inoltre gli interventi comunitari e degli enti pubblici subnazionali in larga parte non si sovrappongono ma si integrano. Gli organismi subnazionali, infatti, finanziano principalmente le riprese dei film, unica fase del processo produttivo che il programma Media non sostiene. Quest'ultimo, invece, ha sempre finanziato in misura consistente lo stadio della distribuzione al fine di favorire la circolazione di pellicole europee (circa il trentaquattro per cento del totale dei fondi erogati), mentre le risorse regionali investite in tal senso sono del tutto marginali (circa il quattro per cento del totale).

Dall'altra le amministrazioni subnazionali sono oggi l'elemento più dinamico del panorama audiovisivo europeo. I dati forniti dall'European Audiovisual Observatory<sup>19</sup> rivelano infatti che l'ammontare del finanziamento europeo all'audiovisivo è sostanzialmente stabile. Anche il

nuovo programma Creative Europe, una volta scomposto nelle sue tre parti, riserva all'audiovisivo lo stesso ammontare dei precedenti programmi Media e Media Mundus, mentre i finanziamenti nazionali, come dimostra anche il caso italiano, sono in calo. In tale contesto le uniche risorse in crescita sono rappresentate dai fondi subnazionali, e in alcuni Paesi questi hanno raggiunto livelli tutt'altro che trascurabili. In Italia, ad esempio, l'ammontare dei fondi regionali (circa 39,3 milioni) supera ampiamente la quota di fondi europei (Media, Media Mundus e Eurimages) a cui hanno avuto accesso i film italiani nel corso degli ultimi anni: 10,4 milioni nel 2008; 9,6 nel 2009; 8,3 nel 2010; 3,7 nel 2011; 7 nel 2012<sup>20</sup>. In un certo senso è come se la Commissione Europea avesse preso atto della rilevanza assunta dalle amministrazioni pubbliche locali per l'industria dell'audiovisivo, decidendo quindi di non porre ostacoli al loro intervento che, di fatto, porta nuova linfa al settore.

Con i nuovi criteri per l'erogazione di aiuti di Stato le amministrazioni subnazionali ottengono dunque un'importante vittoria che consente loro di continuare nella propria azione anche in virtù di una legittimazione *dall'alto*. Se a livello nazionale, per quanto riguarda l'Italia, sta emergendo una riorganizzazione di ruoli tra Stato e Regioni, più difficile, invece, è rintracciare un incontro armonioso tra intervento europeo e intervento regionale. Con i nuovi criteri, infatti, la Commissione fotografa e legittima l'azione dei governi subnazionali (e dunque anche delle Regioni italiane), i quali però: a) sostengono il cinema per fini economici e non culturali, contraddicendo così lo spirito dell'eccezione culturale e degli aiuti di Stato; b) cercano di ancorare il più possibile le attività produttive ai propri confini geografici, andando così a ledere i principi su cui si fonda il mercato unico europeo, nonché gli sforzi compiuti dalla Comunità Europea e dal Consiglio d'Europa (anche attraverso i fondi per l'audiovisivo) per incentivare la cooperazione transnazionale, abbattere eventuali barriere nazionali e garantire una libera mobilità all'interno dello spazio comunitario.

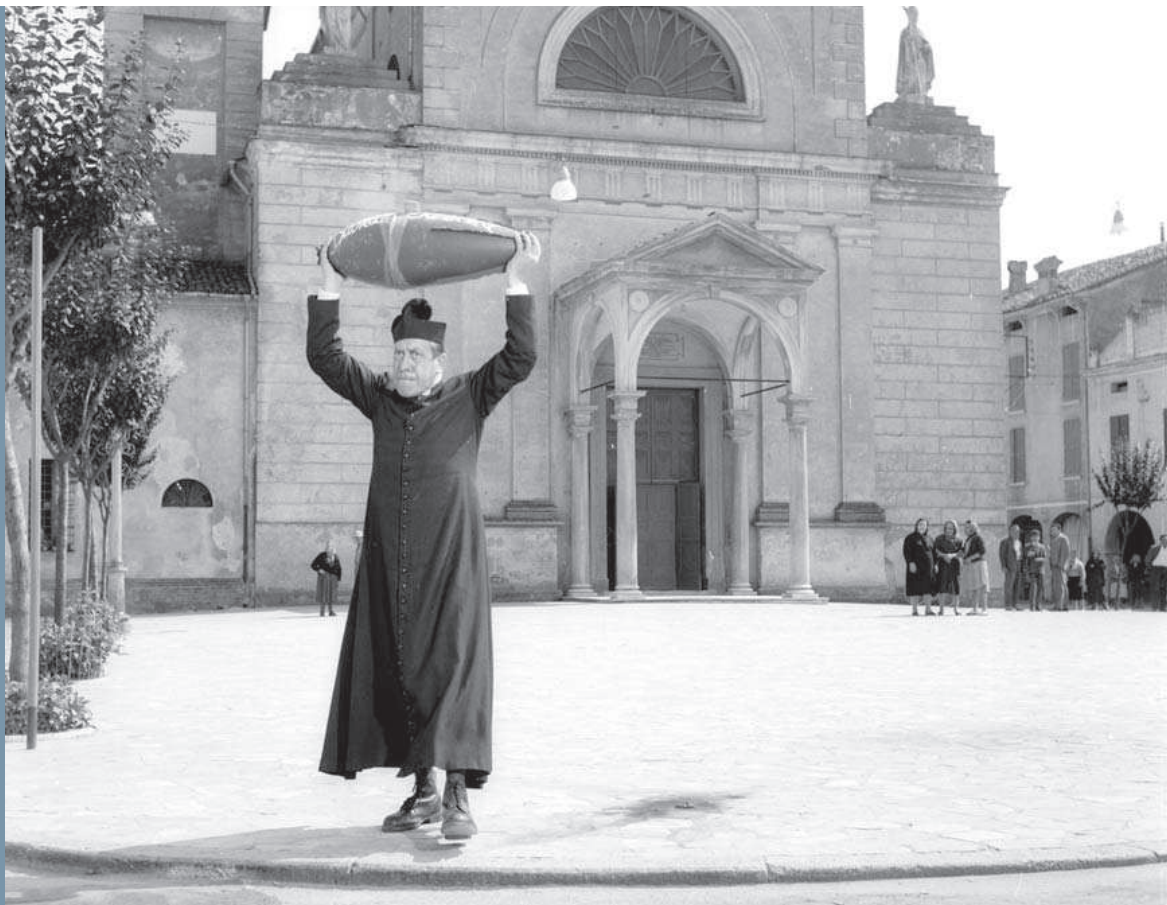
### Considerazioni finali e sfide all'orizzonte

Non è possibile stabilire se le trasformazioni in atto, fin qui descritte, siano frutto di una spontanea messa in pratica del principio di sussidiarietà o di forze di altra natura. A prescindere da ciò, l'analisi condotta mostra l'importanza di integrare l'intervento regionale all'interno di una visione strategica di ruoli (che chiama in causa tutti i soggetti coinvolti nel sostegno al cinema) e di obiettivi a lungo termine. Ciò appare necessario anche a fronte di nuove sfide provenienti *dal basso*, come la richiesta di un riconoscimento normativo avanzata dalle Film Commission italiane.

Il riconoscimento sarebbe una giusta attestazione del prezioso lavoro svolto da questi organismi sia per i loro territori che per l'intero sistema Paese (si pensi alle produzioni straniere attirate in Italia, e di conseguenza alla promozione dell'immagine dell'Italia all'estero), nonché un modo per portare ordine all'interno di un universo al momento molto disomogeneo. Tuttavia anche in questo caso il passaggio è delicato per le sue implicazioni. Da una parte il riconoscimento costituisce un ulteriore passo verso una sorta di *federalismo cinematografico*, questa volta con una legittimazione *dall'alto*, che a oggi non è stato oggetto di adeguata riflessione. Dall'altra esso rischia di ingabbiare le Film Commission all'interno di regole definite in modo centralizzato che potrebbero limitarne la flessibilità e la possibilità di corrispondere alle caratteristiche dei territori di cui sono espressione in termini di risorse, competenze e vocazione, nonché di qualità e quantità delle energie investite. In altre parole vi è il rischio che le Film Commission diventino dei prolungamenti dell'azione ministeriale, la cui ragione d'essere è sempre meno legata al radicamento nel territorio e ai successi raggiunti.

Dunque anche il riconoscimento normativo delle Film Commission, così come altri processi sopra descritti, oscilla tra vizi e virtù. Sebbene fino a oggi l'azione spontanea delle Regioni, senza una qualche regia coordinata, abbia portato dei benefici per il settore, ciò non implica che anche i prossimi passaggi di questa progressiva decentralizzazione di competenze e ruoli avverranno in maniera altrettanto felice. Mentre di recente l'asse orizzontale tra Regioni (e in particolare tra Film Commission) sta mostrando di funzionare dando vita a collaborazioni e battaglie congiunte, appare evidente la necessità di rafforzare l'asse verticale tra Regioni, Stato





Campo e controcampo sulle “due chiese” dell’Italia del dopoguerra immaginata da Guareschi. Sopra, la chiesa di Brescello (Reggio Emilia) con il suo parroco in *Don Camillo e l’onorevole Peppone* (Carminio Gallone, 1955). Sotto, piazza Matteotti, sempre a Brescello, gremita dal popolo comunista in *Don Camillo Monsignore ma non troppo* (Carminio Gallone, 1961) - foto di Osvaldo Civirani



e organismi europei, nella convinzione che ognuno possa contribuire virtuosamente alla gestione delle attività cinematografiche, che vadano evitate sovrapposizioni di interventi o politiche contraddittorie, e che le risposte oggi fornite a necessità contingenti (ad esempio i fondi locali erogati per sostenere la produzione e legittimati dall'Ue) debbano essere congruenti con più ampi e condivisi piani di sviluppo nel medio-lungo periodo.

1. Marco Cucco, Giuseppe Richeri, *Il mercato delle location cinematografiche*, Marsilio, Venezia 2013.
2. Philip Schlesinger, *Creativity: from Discourse to Doctrine?*, «Screen», 3, 2007, pp. 377-387; Philip Drake, *Policy or Practice? Deconstructing the Creative Industries*, in Petr Szczepanik, Patrick Vonderau (a cura di), *Behind the Screen. Inside European Production Cultures*, Palgrave, New York 2013.
3. Dcms, *Creative Industries Mapping Document*, London 1998 («attività che hanno la loro origine nella creatività individuale, nell'abilità e nel talento e che hanno un potenziale di ricchezza e di creazione di posti di lavoro attraverso la generazione e lo sfruttamento della proprietà intellettuale»).
4. L'azione delle varie amministrazioni pubbliche subnazionali presenta inevitabili peculiarità a seconda del Paese in cui queste sono collocate. In Germania, ad esempio, vige un sistema federale che inevitabilmente ha reso da sempre i Länder molto autonomi e attivi anche in materia di audiovisivo. Non a caso oggi la Germania è il Paese europeo dove i fondi regionali sono più consistenti. In Francia, invece, il sistema di governo più centralista ha determinato nel tempo l'assoluta rilevanza del Centro Nazionale di Cinematografia (Cnc) nel panorama audiovisivo nazionale, e questo oggi monitora e collabora direttamente con le strutture locali recentemente create a sostegno del cinema. Nonostante queste differenze, si rileva comunque in Europa una nuova e comune attenzione da parte delle amministrazioni subnazionali per il comparto audiovisivo quale volano strategico di sviluppo.
5. Anica, *Fondi regionali per il cinema e l'audiovisivo*, 2011; European Audiovisual Observatory, *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe*, 2011; Fondazione Rosselli, *Il senso del cinema e dell'audiovisivo per i territori*, 2013.
6. Tra i principali contributi si ricordano: Francesco di Cesare, Gloria Rech, *Le produzioni cinematografiche, il turismo, il territorio*, Carocci, Roma 2007; M. Cucco, G. Richeri, *Il mercato delle location cinematografiche*, cit.; Marco Maria Gazzano, Stefania Parigi, Vito Zagarrio (a cura di), *Territori del cinema italiano. Produzione, diffusione, alfabetizzazione*, Forum, Udine 2013.
7. Per un approfondimento sulla negoziazione delle competenze tra Stato e Regioni, si vedano: Alberto Versace, Lorenzo Canova, Tommaso Fabbri, Francesca Medolago Albani, *L'evoluzione del sostegno pubblico all'audiovisivo*, «Rapporto Iem», 2008, pp. 275-302; Marco Cucco, *From the State to the Regions: the Devolution of Italian Cinema*, «Journal of Italian Cinema and Media Studies», 3, 2013, pp. 263-277.
8. Fonti: Fondazione Ente dello Spettacolo, *Il mercato e l'industria del cinema in Italia. Rapporto 2012*; Fondazione Rosselli, *Il senso del cinema e dell'audiovisivo per i territori*, cit.
9. Nicola Borrelli, *Le politiche pubbliche per il settore cinematografico*, «Economia della Cultura», 2, 2011, pp. 209-216.
10. Nicola Borrelli, *Produrre e distribuire un film*, in Emiliana De Blasio, Dario Edoardo Viganò (a cura di), *I film studies*, Carocci, Roma 2013.
11. I fondi regionali vengono solitamente concessi a condizione che la produzione ospite spenda nel territorio una quota superiore rispetto a quella ricevuta sotto forma di finanziamento (solitamente il centocinquanta per cento), che vengano coinvolte maestranze locali e che al territorio venga garantita una certa visibilità in termini quantitativi. I contributi, infatti, vengono offerti anche a pellicole che non veicolano un'immagine felice del territorio, come nel caso di *Come Dio comanda* (Gabriele Salvatores, 2008), che ha usufruito di un sostegno di 140.000 euro da parte del Film Fund del Friuli-Venezia Giulia. Lo stesso vale per i servizi erogati dalle Film Commission, accordati anche a produzioni che offrono una rappresentazione dura e critica della regione ospitante (si pensi al supporto offerto dalla Film Commission Regione Campania per la realizzazione della serie *Gomorra*).
12. P. Drake, *Policy or Practice? Deconstructing the Creative Industries*, cit.
13. Si pensi al contributo di 192.000 euro erogato dalla Provincia di Bolzano al film *Colpi di fulmine* di Neri Parenti (2012). I cinepanettoni (di cui *Colpi di fulmine* rappresenta una continuazione rivisitata) non hanno mai usufruito di contributi pubblici, eppure hanno sempre potuto fare affidamento su budget di produzione consistenti raccolti grazie alla partecipazione economica di diversi soggetti privati.
14. Elisa Ravazzoli, *The Geography of Film Production in Italy: A Spatial Analysis Using GIS*, in Les Roberts, Julia Hallam, *Locating the Moving Image: New Approaches to Film and Place*, Indiana University Press, Bloomington 2013.
15. Anche la fiducia nel fenomeno del cineturismo non è supportata da adeguati studi. Per quanto sia facil-



mente intuibile e osservabile che esistano fenomeni del genere, al momento sono stati certificati solo casi isolati il cui impatto sui flussi turistici non può essere generalizzato.

16. Gli argomenti impugnati nel dibattito statunitense contro gli aiuti locali alla produzione cinematografica sono principalmente quattro: a) il continuo sforzo a promuovere incentivi più vantaggiosi di quelli disponibili altrove rischia di innescare un gioco al ribasso che nessuno Stato alla lunga sarà in grado di sostenere; b) un territorio è attraente nella misura in cui offre incentivi economici, e le maestranze locali coinvolte nelle produzioni ospiti non ricoprono mai ruoli centrali. Nel momento in cui non ci saranno più incentivi disponibili, le produzioni scompariranno e le maestranze locali non avranno maturato il *know-how* necessario per far decollare un'industria audiovisiva locale; c) anche nei Paesi che hanno attratto con successo produzioni cinematografiche grazie a politiche *film friendly* (Canada), a fronte di tre Province che operano in maniera virtuosa (Ontario, Québec e British Columbia) ci sono numerose altre realtà che continuano a investire in tale settore senza trarne profitto; d) a oggi i pochi studi sui benefici reali generati dalle politiche *film friendly* hanno condotto a risultati contraddittori. Cfr. M. Cucco, G. Richeri, *Il mercato delle location cinematografiche*, cit.

17. Al riguardo emerge un interessante parallelismo con il mondo della formazione nell'ambito dell'audiovisivo. Un recente studio ha rivelato che sempre più enti italiani disseminati in tutto il territorio nazionale promuovono percorsi formativi in tale settore («la formazione appare spesso un anello non trascurabile nella qualificazione di un territorio per la produzione cinematografica e audiovisiva», p. 18), dando però così vita a un panorama «frastagliato e frammentato» (p. 15). Si veda: David Bruni, Antioco Floris, Francesco Pitassio (a cura di), *A scuola di cinema. La formazione nelle professioni dell'audiovisivo*, Forum, Udine 2012.

18. In base alle nuove norme l'intensità degli aiuti che possono essere concessi continua ad essere limitata al cinquanta per cento del bilancio previsto per la produzione, tuttavia le coproduzioni finanziate da più di uno Stato membro ora possono ricevere aiuti fino al sessanta per cento del budget complessivo. Non vi sono invece limitazioni per quanto riguarda gli aiuti alle sceneggiature e allo sviluppo di progetti considerati difficili. Gli Stati membri possono imporre condizioni territoriali per le spese sostenute dai beneficiari di misure di aiuto. Si tratta di una restrizione delle norme del mercato unico Ue giustificata dalla promozione della diversità culturale che richiede la tutela delle risorse e del *know-how* dell'industria a livello nazionale e locale. Gli Stati membri possono dunque richiedere che il centosessanta per cento degli aiuti concessi venga speso sul proprio territorio ed esigere che, a prescindere dall'importo degli aiuti concessi, un livello minimo di attività di produzione si svolga in loco come condizione per beneficiare degli aiuti. Tale attività non può mai corrispondere a più del cinquanta per cento del bilancio di produzione. In tutti i casi, come in precedenza, gli obblighi territoriali per quanto riguarda le spese non possono superare l'ottanta per cento del bilancio di produzione.

19. European Audiovisual Observatory, *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe*, cit.

20. Fondazione Ente dello Spettacolo, *Il mercato e l'industria del cinema in Italia. Rapporto 2012*, cit.

**Marco Cucco** ha conseguito il dottorato di ricerca in Scienze della comunicazione presso l'Università della Svizzera italiana dove insegna Introduzione all'economia del cinema e dove coordina il master in Gestione dei media. È stato visiting PhD student presso la City University of New York e visiting scholar all'Université de Lorraine. È autore di due monografie, una dedicata ai blockbuster movie (Carocci, Roma 2010) e una dedicata al mercato delle location cinematografiche (Marsilio, Venezia 2013, con Giuseppe Richeri).