



Ministero dei beni e delle  
attività culturali  
Consiglio superiore del cinema  
e dell'audiovisivo

**RELAZIONE SULL'ATTIVITA'DEL  
CONSIGLIO SUPERIORE DEL CINEMA E DELL'AUDIOVISIVO  
AL MINISTRO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI**

La presente relazione ha ad oggetto i primi ventidue mesi di attività del Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo e copre il periodo di riferimento aprile 2017 – gennaio 2019.

La relazione si struttura in quattro sezioni: 1. Il quadro generale di riferimento, 2. La sintesi delle attività svolte, 3. I primi bilanci, 4. I programmi di lavoro.

## Sommario

1. Quadro generale di riferimento .....	3
1.1 Il Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo .....	3
1.2 I componenti e il funzionamento dell'organo .....	3
1.3 Le competenze del CSCA .....	4
1.4 L'impostazione del lavoro .....	4
2. Sintesi delle attività svolte .....	5
2.1 L'attività consultiva .....	6
2.1.1. Pareri su aspetti innovativi dell'industria dell'audiovisivo .....	7
2.2 L'attività di proposta .....	8
2.3 Il rapporto con gli stakeholder .....	10
2.4 L'attività di analisi e monitoraggio .....	10
3. Metodo e criticità emerse .....	11
3.1 Il metodo di lavoro .....	11
3.2 Le principali criticità emerse .....	12
4. Agenda 2019 e le proposte per il futuro .....	12
4.1. Agenda 2019 .....	12
4.2. Una nuova agenda dei lavori? .....	13
4.3. Proposte per il futuro .....	14

## **1. Quadro generale di riferimento**

### **1.1 Il Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo**

Il Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo (CSCA) è stato istituito dall'articolo 11, comma 1, della legge n. 220 del 14 novembre 2016, recante “Disciplina del cinema e dell'audiovisivo”, per svolgere, secondo quanto previsto dal successivo comma 2, “compiti di consulenza e supporto nella elaborazione ed attuazione delle politiche di settore, nonché nella predisposizione di indirizzi e criteri generali relativi alla destinazione delle risorse pubbliche per il sostegno alle attività cinematografiche e dell'audiovisivo.”

### **1.2 I componenti e il funzionamento dell'organo**

Il comma 4 del citato articolo 11 prevede che il CSCA sia composto da 11 membri, di cui otto personalità del settore cinematografico e audiovisivo di comprovata competenza (tra queste, due su designazione della Conferenza unificata), e tre scelti da una rosa di nomi proposti dalle associazioni maggiormente rappresentative del settore.

Il regolamento di funzionamento del CSCA è stato adottato con decreto MIBACT-UDMC del 2 gennaio 2017 e i componenti sono stati nominati con decreto MIBACT-UDMC del 6 marzo 2017 nelle persone di:

- Stefano Rulli, in qualità di Presidente
- Flavia Barca
- Carlo Bernaschi, membro proposto dalle associazioni di categoria
- Gianni Canova
- Maja Cappello
- Michele Lo Foco
- Rosaria Marchese
- Francesca Medolago Albani, membro proposto dalle associazioni di categoria
- Filippo Nalon, membro designato dalla Conferenza unificata
- Gennaro Nunziante, membro designato dalla Conferenza unificata
- [Sergio Silva (dimesso, non sostituito), membro proposto dalle associazioni di categoria]

La riunione di insediamento si è svolta il 22 marzo 2017. Nella riunione del 10 aprile 2017 il CSCA ha adottato il proprio regolamento di procedura.

### 1.3 Le competenze del CSCA

Quanto alle competenze dell'organo, il comma 3 del citato articolo 11 attribuisce al CSCA cinque tipologie di funzioni:

1. di **analisi** del settore e di **monitoraggio** e **valutazione** delle politiche pubbliche (*lett. a*);
2. di **proposta** in merito a indirizzi generali delle politiche di sostegno, promozione e diffusione del cinema e dell'audiovisivo (*lett. b*) e alla concessione di contributi e riconoscimento degli incentivi (*lett. g*);
3. di **parere** su schemi di atti normativi e amministrativi generali in materia di cinema e audiovisivo (*lett. c*), sulla posizione del Ministero in merito ad accordi internazionali in materia di coproduzione e scambi nel settore (*lett. d*), sui criteri di ripartizione delle risorse tra i diversi settori di attività (*lett. e*) e sui documenti di analisi realizzati dal Ministero (*lett. i*);
4. di **consultazione** periodica con i rappresentanti degli ambiti professionali interessati sull'andamento del settore cinematografico e audiovisivo (*lett. f*);
5. di emanazione di **linee-guida** a cui deve attenersi il Ministero nella redazione di relazioni analitiche e descrittive inerenti l'attività del settore e di analisi d'impatto (*lett. h*).

### 1.4 L'impostazione del lavoro

Sin dalle prime riunioni il CSCA è stato destinatario di numerose richieste di parere da parte della Direzione Cinema sui primi decreti applicativi della nuova normativa introdotta dalla legge n. 220/2016. Tale norma ha sostanzialmente riscritto la disciplina del cinema e dell'audiovisivo, sostituendo integralmente, dopo un ciclo regolamentare di dodici anni, l'impianto normativo previsto dal d.lgs. n. 28 del 22 gennaio 2004. L'istituzione del Consiglio superiore rientra tra le novità introdotte dalle nuove norme, che alla fine del 2016 hanno aperto un nuovo capitolo della regolamentazione del settore.

Il CSCA ha pertanto dovuto impostare la propria attività come un'azione completamente nuova, il che ha richiesto alcune scelte di fondo quanto allo svolgimento delle diverse funzioni indicate dall'art. 11:

- Prioritariamente – anche al fine di non rallentare l'ingente lavoro necessario all'attuazione della legge, secondo il ritmo proposto dall'Amministrazione – l'espressione dei pareri obbligatori sugli schemi di decreto per i quali la legge prevede che debba esprimersi il CSCA: gli interventi in materia di nazionalità delle opere, i piani di riparto, i criteri di esclusione delle opere e definizione di film, i contributi automatici, i contributi selettivi e i contributi per la promozione, le regole sul deposito delle opere presso la Cineteca Nazionale, il Piano straordinario per la digitalizzazione delle opere.

- Accanto ai pareri obbligatori, intensa è stata anche l'espressione di pareri su materie per le quali la legge non prevede espressamente la consultazione del Consiglio, che tuttavia è stato interessato dal Ministero nell'analisi di schemi di provvedimento molto attesi dagli stakeholder: crediti d'imposta, film e sale d'essai, promozione dell'internazionalizzazione, valorizzazione del patrimonio. A questi temi si aggiunge l'espressione di parere sui primi bandi emanati per la concessione di contributi selettivi, per l'esercizio e per la promozione.
- Alla funzione consultiva si è affiancato l'esercizio della funzione di proposta in occasione della discussione di interventi normativi di primario rilievo, quale la tutela dei minori e la promozione delle opere europee.
- In accompagnamento a questi interventi, su sollecitazione del Ministero, il CSCA ha anche svolto una serie di audizioni per farsi un'idea di prima mano sullo stato del settore consultando gli stakeholder, in particolare su alcune questioni particolarmente sentite, come i contributi selettivi.
- Infine, il CSCA ha coadiuvato il Ministero nell'analisi e nel monitoraggio delle attività, dando un contributo alla definizione di una griglia di indicatori da utilizzare in seguito per la redazione di linee-guida.
- L'unica funzione che nel primo anno e mezzo di attività non è stato possibile espletare è la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche, non essendosi concluso un vero ciclo con dati a disposizione del CSCA.

La sezione seguente fornisce una sintesi dettagliata delle attività svolte.

## 2. Sintesi delle attività svolte

Il Consiglio Superiore è stato convocato d'ordine del Presidente 11 volte nel 2017, dopo la prima riunione di insediamento del 22 marzo, che si è tenuta presso la sede del MiBACT in via del Collegio Romano. Eccezion fatta per la seduta straordinaria del 29 agosto 2017, richiesta dal Ministro presso il Collegio Romano, e delle riunioni ordinarie del 4 settembre 2017 e del 3 settembre 2018 convocate presso l'Hotel Excelsior del Lido di Venezia durante la Mostra Internazionale d'Arte cinematografica, tutte le altre 9 adunanze del 2017 e le 15 del 2018 si sono tenute presso la sede della Direzione Generale Cinema, in piazza S. Croce in Gerusalemme, alla presenza del Direttore Generale *pro tempore* e di diversi dirigenti, funzionari, impiegati e collaboratori degli uffici. È stato redatto un verbale di ogni seduta, predisposto dalla Segreteria tecnica prevista dalla legge e approvato dal Consiglio nella prima seduta utile, per essere poi firmato dal Presidente Rulli.

Il Consiglio si è riunito 28 volte nei 22 mesi di attività del 2017 e 2018. Nell'anno 2019 il Consiglio è stato convocato il 28 gennaio, durante il periodo di *prorogatio* del Direttore in carica, il cui incarico è formalmente terminato il 21 dicembre 2018.

## 2.1 L'attività consultiva

Come risulta dalla tabella n. 1, l'attività consultiva è stata più intensa nel primo anno di esercizio, caratterizzato da una situazione di particolare urgenza per via della recente approvazione della legge di riforma. Molti dei pareri sono stati espressi sui bandi applicativi dei decreti, in ragione del rinvio ai bandi per una serie di importanti norme di dettaglio da parte dei rispettivi decreti di riferimento.

**Tabella n. 1**

<b>DECRETO</b>	<b>PARERE</b>	<b>DECRETO FIRMATO</b>
DPCM Nazionalità	n.1 del 19/04/2017	11/07/2017
DM Riparto fondo sviluppo investimenti cinema e audiovisivo	n.2 del 2/05/2017	13/07/2017
DM Individuazione casi esclusione opere audiovisive	n. 3 del 2/05/ 2017	14/07/2017
DM d'essai	non previsto n.4 del 5/06/2017	14/07/2017
DM Promozione	n.4 del 5/06/2017	31/07/2017
DM contributi selettivi	n.5 del 7/07/2017	31/07/2017
DM contributi automatici	n.6 del 10/07/2017	31/07/2017
DM Deposito opere e rete cineteche pubbliche	n.7 del 25/07/2017	31/07/2017
DPCM Piano straordinario digitalizzazione	n.8 del 25/07/2017	24/10/2017
Bando per la concessione di contributi a festival, rassegne e premi	n. 9 del 5/10/2017	Non previsto
Bando per la concessione di contributi per lo sviluppo della cultura in Italia e la promozione dell'internazionalizzazione	n. 10 del 18/10/2017	Non previsto
Bando per la concessione di contributi a cineteche	n. 11 del 18/10/2017	Non previsto
Bando per la concessione di contributi selettivi alla scrittura, sviluppo, produzione e distribuzione di opere	n. 12 del 23/10/2017	Non previsto

Bando per la concessione di contributi per la programmazione d'essai	n. 13 del 10/11/2017	Non previsto
Bando per la concessione di contributi per i cinecircoli	n. 14 del 28/11/2017	Non previsto
Bando per la concessione di contributi selettivi all'esercizio	n. 15 del 28/11/2017	Non previsto
Bando per la concessione di contributi per la digitalizzazione dell'esercizio (Del. CIPE 2/2013)	n. 16 del 28/11/2017	Non previsto
Modifiche DM Riparto fondo sviluppo investimenti cinema e audiovisivo	n. 17 del 15/12/2017	Non disponibile
DM Riparto fondo sviluppo investimenti cinema e audiovisivo	nn.1, 2 e 3 del 5/03/2018	15/03/2018
DPCM Nazionalità	n.4 del 26/03/2018	Non disponibile
DM contributi selettivi	n.5 del 26/3/2018	Non disponibile
DM Individuazione casi esclusione opere audiovisive	n. 6 del 16/04/ 2018	29/11/2018
DM Individuazione casi esclusione opere audiovisive	n. 7 del 29/10/ 2018	29/11/2018

### 2.1.1. Pareri su aspetti innovativi dell'industria dell'audiovisivo

Da alcuni pareri stilati nel corso del 2018, emerge con chiarezza la volontà del CSCA di riconoscere il ruolo particolarmente significativo giocato dalle nuove forme di narrazione e dalle nuove professionalità ad esse collegate. In particolare:

- si è sollecitato il MIBAC a tener conto, per importi disponibili dall'assestamento di bilancio, delle esigenze delle industrie tecniche e dei videogiochi.
- si è fatto presente che per la nazionalità italiana va riconosciuto un punteggio anche alla nuova figura dello 'showrunner'.
- in riferimento alla proiezione in sala di opere non cinematografiche, si è raccomandato di riconoscere finanziamenti o agevolazioni solo se programmate nella loro integrità.
- per non depotenziare la programmazione in sala di film pensati prevalentemente per altre piattaforme, si suggerisce di interdire ogni forma di promozione della futura trasmissione degli stessi fuori dal circuito delle sale.
- per il Riparto delle risorse del Fondo 2018 si è proposto un taglio di 500 mila euro al budget della Biennale e di 360 mila all'esercizio, spostando l'ammontare complessivo su tre voci

del 'settore creativo'. In particolare: scrittura di sceneggiature originali (+340 mila), sviluppo di film (+140 mila), documentari (+380mila).

- con riferimento alla 'quota artistica' dei contributi automatici, è stata ridefinita la rosa di Festival e Premi a livello internazionale (Oscar, Bafta, Lola, Cesar) e nazionale (David di Donatello e Nastri d'Argento) nonché le categorie (miglior film, miglior film straniero, cinque) determinanti per il punteggio finale.
- dal momento che la nuova legge non prevede più come obbligatoria l'uscita in sala per definire un'opera di tipo cinematografico, si è sottolineata l'importanza di indicare le caratteristiche necessarie perché essa possa accedere ai contributi pubblici.
- in merito al gruppo di 5 esperti (con relativi lettori) previsti per attribuire i contributi selettivi per i settori delle sceneggiature originali, opere prime e seconde nonché particolarmente innovative, film documentari, di animazione e progetti distributivi, è stato fatto presente che tale compito era da considerarsi un onere eccessivo per essere svolto al meglio, in particolare se a titolo gratuito, da un gruppo di esperti così ristretto.
- per quanto riguarda il meccanismo innovativo dei contributi automatici alla produzione è stato fatto presente che nel passaggio dalla precedente forma di contribuzione alla nuova è risultato tecnicamente impossibile riconoscere agli autori il contributo che spettava loro in passato a partire dagli incassi. Di qui l'opportunità di un intervento legislativo per ristabilire una doverosa equità.

## 2.2 L'attività di proposta

I decreti delegati non sono provvedimenti per i quali la legge prevede parere del Consiglio Superiore. Data l'importanza delle materie di cui trattano, il Ministro *pro tempore* ha ritenuto comunque di condividere con il Consiglio i contenuti degli schemi di decreto prima della loro approvazione in CdM e del successivo passaggio in Consiglio di Stato prima del previsto iter parlamentare.

Dalla discussione sono emerse alcune proposte portate all'attenzione del Ministro, espresse entrambe nel mese di settembre 2017, come evidenziato dalla tabella n. 2. Il testo del d. lgs. di riforma delle professioni non è invece stato portato all'attenzione del Consiglio.

**Tabella n. 2**

<b>DECRETO</b>	<b>PROPOSTA</b>	<b>DECRETO FIRMATO</b>
Tutela dei minori	n. 1 del 4/09/2017	07/12/2017
Promozione opere europee	n. 2 del 4/09/2017	07/12/2017

Per intervenire in modo più significativo con atti di proposta, anche ai fini dell'adozione di linee-guida per il Ministero come previsto dalla normativa vigente, il CSCA avrebbe dovuto trovarsi nella condizione di poter svolgere attività di monitoraggio e conseguente analisi

sull'impatto della Legge. Ad ogni buon conto l'analisi dei piani di riparto nelle diverse versioni presentate dalla DG Cinema e aggiornati in corso d'opera, oltre a consentire al Consiglio di raccomandare una opportuna razionalizzazione degli interventi in corso, ha permesso di indicare e/o proporre nuovi percorsi, come ad esempio il maggiore riconoscimento degli autori italiani, la valorizzazione dei progetti delle donne e la maggiore tutela dei produttori indipendenti.

In questa direzione sono state anche create linee autonome di finanziamento per il documentario, per la valorizzazione del lavoro artigianale e per l'animazione, al fine di favorire la nascita di una industria italiana in un mercato che oggi vede l'Italia più come Paese di consumatori che di produttori, mercato peraltro in crescita.

Elemento decisivo per accedere ai contributi per il cinema è l'obbligo di programmazione in sala. Fino alla recente modifica del decreto esclusioni (DM n. 531 del 29/11/2018), in mancanza di un intervento normativo in materia, il tema delle "finestre" è stato regolato da un accordo tra le associazioni della distribuzione e quelle dell'esercizio. Tale accordo prevede una 'finestra' di 105 giorni per la programmazione in sala e almeno 60 proiezioni per ogni film prima di poter accedere ad altre forme di sfruttamento. Con l'entrata in vigore del nuovo DM, che ha reso obbligatorio il rispetto della finestra di 105 giorni, l'Italia si associa agli altri paesi europei che hanno optato per una regolamentazione del settore. Il CSCA si è espresso favorevolmente al decreto, raccomandando in particolare di intervenire sul tema della promozione, in modo da evitare che il box office possa essere influenzato negativamente dalla pubblicizzazione di piattaforme alternative di sfruttamento, e di alleggerire l'obbligo prevedendo una durata inferiore per i film che resistono commercialmente solo in poche sale e per pochi giorni, permettendo così loro di accedere in anticipo alla trasmissione sulle nuove piattaforme.

Ampio spazio di approfondimento durante le riunioni del Consiglio Superiore è stato dedicato al tema della sala cinematografica, affrontato da molti punti di vista: l'analisi di possibili soluzioni per favorire la presenza del pubblico in sala; l'importanza che la sala riveste per l'aggregazione sociale dei territori, forse l'ultimo presidio sociale e culturale capace, con la sua identità urbana, di creare incontro-confronto-crescita delle persone; lo sviluppo polivalente dei multiplex, con l'obiettivo di suggerire un equilibrio tra sale dei centri storici e delle piccole comunità e il giusto sviluppo dei multiplex, evidenziando i nodi sui quali lavorare di più: migliore distribuzione del prodotto nell'anno, migliore qualità delle sale, la necessità di un tavolo di confronto con gli enti locali per la discussione di temi quali destinazioni d'uso, alleggerimento dei tributi locali, aree di sosta gratuite, confronto con realtà di successo che pure sono presenti.

Da questa vasta discussione sono emerse altresì alcune ipotesi su cui confrontarsi poi con esperti e rappresentanti di associazioni di categoria, come ad esempio:

- favorire la libertà dell'uso della copia del film (ipotizzando anche il divieto di rifiuto da parte dei distributori, soprattutto dopo aver garantito loro una 'finestra' iniziale);

- promuovere festival che non si limitino ad essere 'eventi speciali' con ricorrenza annuale ma che programmino rassegne e iniziative culturali di qualità anche durante l'anno;
- stimolare l'accesso di un pubblico più vasto con una tessera mensile che consenta l'ingresso in tutti i cinema della città;
- promuovere l'accesso al cinema di un nuovo pubblico in termini strutturali e di lungo respiro, favorendo la formazione di un nuovo cittadino-spettatore in grado di comprendere il più ampio ventaglio di linguaggi e narrazioni audiovisive. In quest'ottica, la scuola può e deve avere un ruolo decisivo se vuole essere al passo di una civiltà fondata non più soltanto sulla centralità della parola ma anche dell'immagine. Non si tratta dunque solo di far conoscere il cinema del passato agli studenti per favorire la crescita degli spettatori del futuro (cosa di per sé tutt'altro che trascurabile) ma anche e soprattutto di ripensare i programmi scolastici a tutti i livelli (dalle elementari alle superiori). Per un'impresa di questo tipo il CSCA ha proposto di sviluppare nel 2019 una ricerca che permetta di individuare i problemi da affrontare prioritariamente;
- per dare impulso alla massima circolazione del prodotto d'essai attraverso i contributi previsti dalla legge a questo scopo, si è molto discusso sulla necessità di individuare correttivi all'interpretazione che ha condotto all'equivalenza tra il concetto di "sala" e quello di "struttura", a differenza di quanto accadeva in passato e tuttora appartiene alla percezione comune, dove alla parola "sala" si associa il concetto di "schermo".

### **2.3 Il rapporto con gli stakeholder**

L'attività di consultazione degli stakeholder ha avuto due cicli precisi di audizioni, in coincidenza di momenti specifici: l'approvazione dei decreti interministeriali sui crediti d'imposta e l'approvazione dei decreti ministeriali sui contributi selettivi e sui contributi automatici.

I cicli di consultazione hanno interessato tutte le associazioni di categoria che ne hanno fatto richiesta, separatamente o in seduta comune, a partire da poco dopo l'insediamento del Consiglio fino al mese di luglio 2017. Obiettivo di quest'attività di consultazione e di ascolto, è stato raccogliere le impressioni, attese e valutazioni dei diversi portatori di interesse, in modo da poter disegnare un quadro complessivo del contesto in cui si stava inserendo la fase di attuazione della legge e di comprendere le posizioni sui provvedimenti oggetto della maggiore attenzione degli operatori. Diverse memorie sono state lasciate agli atti prima o dopo le audizioni. Sono stati ascoltati rappresentanti delle associazioni di autori, produttori, distributori, industrie tecniche, animazione, esercizio cinematografico, festival, settore dei videogiochi, critici cinematografici.

### **2.4 L'attività di analisi e monitoraggio**

Tra le funzioni del CSCA c'è quella di monitorare la legge e i suoi impatti, quindi l'efficacia degli investimenti pubblici nel settore.

A questo fine il Consiglio ha accompagnato la Direzione Generale nella preparazione del bando di “valutazione di impatto economico, industriale ed occupazionale delle misure previste dalla legge 14 novembre 2016 n. 220”. L’incarico è stato conferito alla società di consulenza *Olsberg•SPI and Lattanzio Monitoring and Evaluation*, con l’obiettivo di sistematizzare delle metodologie di indagine volte a valutare gli impatti della nuova normativa una volta che si disporrà di dati perlomeno biennali.

### **3. Metodo e criticità emerse**

#### **3.1 Il metodo di lavoro**

Il metodo di lavoro del Consiglio è stato improntato alla massima trasparenza e tracciabilità delle opinioni espresse e degli argomenti trattati durante tutte le sedute.

La qualità del dibattito del Consiglio, e la consapevolezza di tutti i componenti di far parte di un Organo solo consultivo nel quale sono raccolte professionalità ed esperienze diverse afferenti al mondo delle professioni del cine-audiovisivo, ha promosso una costante ricerca di una posizione comune nell’approvazione dei pareri e delle proposte. Su alcuni provvedimenti (decreto riparto, contributi selettivi e successivi bandi, contributi automatici, contributi a festival, rassegne e premi) il dibattito si è sviluppato su più riunioni, in ragione della necessità di approfondire compiutamente tutti gli elementi necessari per formare una posizione comune.

Obiettivo del metodo scelto della condivisione è stato di portare al dibattito il valore aggiunto derivante dall’esperienza e dalle diverse competenze dei componenti, in modo da contribuire nel modo più utile possibile al lavoro di istruttoria predisposto dagli uffici. Esperienza, competenze e informazioni che – per la diversa natura e angolazione di pensiero – l’Amministrazione pubblica non ha e non può avere e che rappresenta la specificità di un Organo come il CSCA. Ognuno dei Consiglieri ha quindi lavorato per proprio conto, in remoto e in autonomia sui testi e sulle questioni presentate dalla DG prima delle riunioni, per poi discutere collegialmente sulla posizione da prendersi.

Il senso del lavoro di analisi e discussione sui provvedimenti predisposti dalla DG Cinema (lavoro di cui c’è maggior traccia pubblica e che ha assorbito buona parte dei lavori del Consiglio nel 2017 e fino alla metà del 2018) è stato quindi in primo luogo quello di relazione positiva e interattiva con l’Amministrazione. E’ stato un lavoro di gruppo, in cui l’agenda è stata dettata dalle priorità dell’Amministrazione e non dalle proposte strategiche dei componenti del Consiglio. Quest’ultimo ha infatti ritenuto di dare priorità all’urgenza di applicare la legge e lasciare ad una fase successiva il suo compito di costruire visioni e nuove proposte per il futuro.

## 3.2 Le principali criticità emerse

La principale criticità emersa è senz'altro la difficoltà di rispondere sin da subito a tutte le funzioni attribuite dalla legge al Consiglio, compatibilmente con un ruolo che quest'ultimo svolge senza compenso alcuno. Il primo anno di lavoro in particolare, infatti, ha richiesto un grandissimo impegno del Consiglio nella revisione e approvazione dei decreti, lasciando poco spazio alle altre funzioni, in particolare quelle propositive e di supporto alla DG e al Ministro nella visione strategica.

Il secondo nodo è stato quello relativo alla composizione della Commissione di esperti. E' l'unico caso in cui il Consiglio si è trovato in difficoltà nell'applicare il dettato della legge, ritenendo fuor di dubbio che un'attività strategica e molto impegnativa come quella di valutare i beneficiari dei contributi selettivi necessiti di risorse temporali, professionali ed economiche molto più rilevanti di quelle immaginate dall'impianto legislativo.

Il terzo nodo da segnalare è quello relativo alla funzione attribuita al Consiglio di consultazione periodica con i rappresentanti degli ambiti professionali interessati sull'andamento del settore cinematografico e audiovisivo. Lavorare sulle urgenze ha imposto al Consiglio di concentrarsi su certe priorità, sicché non è stato possibile organizzare cicli periodici di consultazione, come invece si sarebbe voluto.

## 4. Agenda 2019 e le proposte per il futuro

### 4.1. Agenda 2019

Nel corso del periodo di attività coperto dalla presente relazione, molto è stato fatto in termini di attuazione della "Legge cinema", ma va segnalato - fa anche questo parte del compito di monitoraggio del Consiglio Superiore - che il lavoro di accompagnamento alla legge non è affatto concluso.

Per citare alcuni esempi, al processo di attuazione manca totalmente (eccetto che per la disciplina delle "finestre" di sfruttamento), la fondamentale parte di regolazione del mercato per soddisfare le aspirazioni ad un *level playing field*, così come rappresentato in più occasioni dagli stakeholder italiani. Il fatto che dall'inizio dell'anno la Direzione Cinema sia praticamente ferma, sia rispetto al tax credit che per quanto riguarda l'erogazione dei contributi selettivi e automatici, rende chiaramente la situazione ancora più difficile.

Manca anche la messa a punto dei primi provvedimenti attuativi della legge, i quali furono adottati senza dati storici, così come manca il passaggio intermedio tra una prima fase di attuazione e una seconda fase di verifica degli effetti della legge e di valutazione delle varie tipologie di impatto (economico, sociale e culturale).

Manca, infine, l'attuazione della legge nelle norme di natura regolamentare previste dal d.lgs. 204/2017, art. 44 sexies, in capo a MIBAC e MISE: delicato meccanismo che – insieme alle risorse pubbliche – indirizza gli investimenti privati e quindi la sostenibilità del sistema.

Su tutti questi aspetti che tuttora restano da mettere a punto nei mesi a venire del 2019, il Consiglio Superiore, nelle stesse modalità consultive già adottate nella prima fase di attuazione della riforma, potrebbe portare un contributo di rilievo.

#### **4.2. Una nuova agenda dei lavori?**

Come evidenziato, le restrizioni temporali e le urgenze dell'Amministrazione hanno costretto il Consiglio a privilegiare alcuni argomenti nel dettare la propria agenda. Mancano, nel lungo elenco delle materie trattate, tutti quei temi non ritenuti prioritari nell'intervento della P.A. ma non per questo meno rilevanti per la società civile, per le imprese e per gli addetti ai lavori. Il fatto che per spirito di servizio essi siano stati posposti in agenda non significa che non siano stati sentiti come fondamentali dai membri del Consiglio sin dall'inizio della consiliatura. Ne citiamo alcuni in ordine sparso:

- Il rapporto tra il finanziamento pubblico e il valore sociale delle opere e delle iniziative finanziate (siano esse anche profit come le opere o le sale, ovvero non profit come i festival, le attività di promozione, i premi), in particolare su temi come la crescita della quantità e qualità del lavoro, le pari opportunità, lo sviluppo culturale del Paese;
- Il rapporto tra i vari tipi di produzione audiovisiva e il loro pubblico, e il ruolo della distribuzione, sia theatrical sia digitale, attraverso le varie piattaforme;
- la centralità dell'industria cine-audiovisiva nel progetto di crescita economica e occupazionale del Paese;
- l'alfabetizzazione degli insegnanti e l'educazione all'immagine nelle scuole: quali obiettivi e quali risultati dopo il primo bando del 2018?
- la capacità dei fondi pubblici di individuare e finanziare la nuova creatività;
- il rapporto tra amministrazione centrale e i territori, in un processo di interazione e relazione con il mondo dei privati (anche di altre filiere);
- le interconnessioni e interdipendenze tra strumenti di intervento diretto e regolamentazione: quali effetti di provvedimenti apparentemente solo economici o solo culturali sul ciclo di vita complessivo delle opere e sull'attività degli operatori?
- la sostenibilità finanziaria della norma nel tempo e possibili interventi/ritocchi/modifiche al Fondo;
- la relazione tra industria audiovisiva e altre filiere produttive, a partire da quelle locali;
- individuazione di strumenti atti a combattere le diseguaglianze di genere all'interno dell'industria audiovisiva;
- identificazione dei più efficaci strumenti di monitoraggio e valutazione degli investimenti e delle politiche pubbliche di settore;
- iniziative e risorse per incrementare e fortificare l'accesso dei giovani alla cultura cinematografica (a scuola, in sala, nelle mediateche...) favorendo un vero e proprio ricambio generazionale, perseguendo l'"audience development";

- contrasto alla pirateria;
- contrasto a posizioni egemoniche nella distribuzione;
- il ruolo delle strutture e degli Enti pubblici in house rispetto all'industria di produzione e distribuzione, alla formazione, alla conservazione (Istituto Luce Cinecittà, Cinecittà Studios, Centro Sperimentale di Cinematografia, Cineteca Nazionale) e rispetto alle altre Istituzioni pubbliche che ricevono strutturalmente finanziamenti dal Fondo (Biennale di Venezia, Museo del Cinema di Torino, Cineteca di Bologna);
- manca infine la valutazione sull'operato delle strutture amministrative: sono in grado esse stesse di interpretare la visione innovativa della legge? Sono dotate di sufficienti risorse umane e competenze interne?

Il Consiglio ha iniziato a toccare questi temi, ha innescato anche un'attività di approfondimento a partire da uno studio del pubblico ("Sala e Salotto"), che potrebbe essere l'inizio di un lavoro multidisciplinare di confronto, ma si tratta di processi che hanno bisogno di tempo e di attenzione, di confronto pubblico, di continuità.

All'inizio 2019 emerge, infine, l'esigenza di monitorare e autovalutare le performance del CS stesso.

### **4.3. Proposte per il futuro**

Tra gli obiettivi sarà importante la visione strategica di nuovi scenari, ragionando con occhi e mente proiettati in contesti futuri più che quelli del presente. Ad esempio occorrerà individuare strumenti e risorse per aiutare le sale a radicarsi maggiormente nel territorio guidando un percorso di evoluzione-trasformazione della loro identità e struttura.

Per adempiere al meglio a questa sua funzione, il CSCA, assieme alla DG, potrebbe organizzare periodicamente (ad esempio ogni sei mesi) un seminario su temi legati al futuro dell'industria audiovisiva: al seminario, interno, potrebbero essere invitati esperti (nazionali e internazionali) chiamati ad esprimere idee e pareri. I risultati di questi incontri potrebbero essere trasformati, con il supporto delle strutture della Direzione generale, in documenti di discussione e di proposta da sottoporre al Ministro ed al Sottosegretario e, in un secondo momento, da condividere con l'industria.

Il CSCA avverte l'urgenza di mettere a punto per tempo criteri di valutazione e strumenti di analisi che consentano di elaborare indicatori utili per verificare luci ed ombre dell'applicazione concreta della legge. Per elaborare i suddetti criteri, così come per monitorare e avanzare proposte concrete di modifica di alcuni aspetti della legge che mostrino evidenti criticità, occorrerà prevedere una preliminare attività di 'ascolto' di esperti nazionali e internazionali nonché delle associazioni di categoria sui singoli problemi.

Su problemi specifici rimasti ancora aperti, come ad esempio la ridefinizione della quota spettante agli autori a fronte dei risultati economici e dei riconoscimenti artistici ottenuti da un singolo film, il CSCA ritiene opportuno sollecitare autori e produttori a elaborare assieme

quanto prima un accordo in merito, che potrà poi essere vagliato dal CSCA e ratificato dalla Direzione Generale.

Un altro tema chiave è il concetto stesso di “opera cinematografica”. Dal momento che la legge non prevede più la sola uscita in sala per definire un'opera di tipo cinematografico, mentre prevede obbligatoriamente la distribuzione cinematografica per destinare a quell'opera le risorse pubbliche specifiche per i film, ne deriva come conseguenza la messa in crisi della definizione stessa di 'opera cinematografica' che aveva come tratto distintivo proprio quello di essere pensata per la sala. Di qui la necessità di arrivare a una ridefinizione di tipo estetico (da affidare a studiosi ed esperti del settore), ma anche di una riflessione sul tema di tipo giuridico che ridefinisca le caratteristiche necessarie perché un'opera audiovisiva possa accedere ai contributi pubblici.

In quest'ottica, ad esempio, un film prodotto da Amazon o Netflix, pensato per essere trasmesso solo su piattaforma, ha diritto a fregiarsi del titolo di opera cinematografica laddove abbia sufficienti requisiti artistici e sia dotato di una qualche struttura narrativa. C'è infine il tema nodale della scuola. Nella prospettiva di pensare ad una modifica del progetto scolastico che dia nuova centralità nel percorso didattico all'educazione all'immagine, il CSCA ritiene opportuno iniziare fin dal 2019 a:

- fare un censimento delle buone pratiche già presenti nelle scuole attingendo a informazioni in possesso delle Regioni;
- riflettere su quelle esperienze di cinema-scuola che abbiano fatto scattare nell'allievo il desiderio o l'esigenza di andare al cinema;
- elaborare un progetto formativo legato all'audiovisivo parallelo 'alla formazione basata sulla parola' fin dalle scuole primarie, e insieme individuare tempi e modi di una prima fase di sperimentazione;
- definire cosa insegnare ai diversi livelli (programmi didattici, testi, etc.);
- strutturare un modello formativo adeguato per i docenti chiamati ad insegnare nelle scuole materie legate all'audiovisivo.

Roma, 11 marzo 2019