

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore alla cultura, politiche giovanili e politiche per la legalità Massimo Mezzetti, relativa alla clausola valutativa legge regionale 23 luglio 2014, n. 20 "Norme in materia di cinema e audiovisivo"

(oggetto assembleare 5954/2018)

(A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari)

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare V, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione, che si allega.

La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La Clausola valutativa della legge regionale n.20 del 2014 prevede che l'Assemblea legislativa eserciti il controllo sull'attuazione della legge e ne valuti i risultati conseguiti con cadenza triennale, contestualmente alla presentazione all'Assemblea legislativa del Programma triennale in materia di cinema e audiovisivo. La relazione deve fornire informazioni sui seguenti aspetti:

a) quali interventi sono stati attuati per la promozione, la qualificazione e lo sviluppo nel settore delle attività cinematografiche e audiovisive con particolare riguardo: 1) agli interventi per la promozione e lo sviluppo delle attività legate alla produzione cinematografica e audiovisiva; 2) agli interventi per la diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive e per la promozione della cultura cinematografica e audiovisiva; 3) agli interventi di promozione e sviluppo di nuove competenze anche in relazione alla valorizzazione del territorio; b) l'ammontare delle risorse stanziata ed erogate in relazione alle varie tipologie degli interventi previsti dalla legge, con indicazione dei soggetti pubblici e privati beneficiari e dei risultati derivati; c) le eventuali criticità emerse nel corso dell'attuazione della legge.

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione di Giunta

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.1 Procedura di consegna della relazione

La legge è stata approvata nel 2014 e la Giunta presenta la relazione secondo la tempistica prevista dalla clausola, anche rispetto alla richiesta contestualità con il Programma regionale in materia di cinema e audiovisivo per il triennio 2018-2020.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione risponde ai punti (a, b, c) della clausola valutativa e fornisce informazioni sull'attuazione degli interventi. La suddivisione dei capitoli riprende il contenuto dei quesiti della clausola, agevolando quindi la lettura.

Nella premessa la relazione sottolinea come il settore cinematografico e audiovisivo italiano sia stato oggetto di numerosi cambiamenti nel tempo ed il concetto prettamente culturale che veniva associato ai prodotti audiovisivi e alle modalità produttive ha cominciato, pian piano, a lasciar spazio

al fatto che il cinema e l'audiovisivo sono un'industria, che impiega risorse umane, tecniche e finanziarie e che realizza beni immateriali e produce valore.

La legge regionale 20/2014 ha integrato le norme per l'apertura delle sale cinematografiche con la disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio, sul commercio e le attività produttive ed ha razionalizzato gli interventi regionali che negli anni precedenti erano stati concepiti attraverso due differenti leggi (l.r. n. 37/94 "Norme in materia di promozione culturale" e l.r. n. 13/99 "Norme in materia di spettacolo"). La relazione segnala inoltre come la legge abbia riordinato la regolamentazione del settore cinematografico e audiovisivo, cercando di valorizzare non solo l'aspetto culturale ma anche quello produttivo, turistico ed occupazionale. Un intervento quindi in linea con la recente legge nazionale sul cinema (Legge n. 220/2016) che riordina la materia, riconoscendo per la prima volta il ruolo e l'attività delle Film Commission previste dagli ordinamenti regionali.

Interventi per la promozione e lo sviluppo delle attività legate alla produzione cinematografica e audiovisiva

La relazione riferisce che attraverso l'attività di Film Commission è stato possibile predisporre e realizzare una serie di interventi mirati alla promozione del territorio quale set per riprese cinematografiche e audiovisive utili a qualificare l'attrattività del sistema regionale.

L'attività di promozione rivolta all'esterno è stata realizzata partecipando a festival e manifestazioni di settore, come la Berlinale (in occasione della quale sono stati promossi i bandi di sostegno alla produzione di opere cinematografiche e audiovisive), il Festival del Cinema di Cannes (con la presentazione in concorso di un film finanziato con il fondo regionale per l'audiovisivo), le Giornate estive di cinema di Riccione ed altri momenti professionali.

Sul fronte della comunicazione si dà conto del sito web "www.emiliaromagnacreativa/cinema" di informazione su tutte le iniziative che gravitano sul territorio regionale, che offre ai produttori esterni una banca dati con più di 400 risorse professionali e tecniche residenti in regione e più di 800 *location* regionali utilizzabili come set cinematografico.

Sul fronte del sostegno all'attività di produzione cinematografica e audiovisiva, a partire dal 2015 sono stati pubblicati due bandi per la concessione di contributi: uno riservato alle imprese con sede in Emilia-Romagna ed un altro aperto ad imprese nazionali ed internazionali. Questo bando è stato reso possibile grazie all'istituzione di un apposito fondo destinato all'audiovisivo.

A partire dal 2016, si è affiancato un ulteriore bando per lo sviluppo di progetti cinematografici e audiovisivi destinato a trovare diffusione sia nel mercato nazionale che in quello internazionale.

La tabella a pagina 4 della relazione riassume i dati più significativi dell'intervento regionale.

Dal punto di vista valutativo dell'intervento normativo si evidenzia quanto indicato in relazione ossia che ad oggi sono giunti a conclusione solamente una trentina di progetti su 93 e pertanto è prematuro trarre conclusioni significative sulla qualità delle opere realizzate.

La relazione fornisce un dato interessante in termini di impiego: "sono 819 le figure professionali coinvolte per oltre 10.000 giornate di lavoro, sui progetti rendicontati fino a fine 2017".

Interventi per la diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive e per la promozione della cultura cinematografica

La relazione riporta che per quanto riguarda il sostegno a festival e rassegne in ambito cinematografico si è cercato di privilegiare realtà rivolte in particolare ai giovani, iniziative formative con istituti scolastici o altre istituzioni, opere inedite indipendenti senza distribuzione sul mercato italiano, meno conosciute o provenienti da paesi emergenti, opere restaurate del patrimonio

cinematografico nazionale e internazionale e con un'offerta culturale rivolta anche ai luoghi periferici.

Nel corso del 2015 è stato pubblicato il primo bando per il sostegno alla realizzazione di festival e rassegne con costi inferiori ai 20 mila euro e che risultavano già affermati sul territorio. Nel 2016 è stato attivato il bando pluriennale per festival e rassegne di interesse almeno nazionale, e con budget pari ad almeno 300 mila.

Viene infine dedicato un focus sulla Fondazione Cineteca di Bologna che era già stata individuata dalla Regione quale istituto di deposito legale per i film iscritti nel pubblico registro cinematografico. Nel Programma per il triennio 2015-2017 è stato attribuito alla Fondazione Cineteca di Bologna un ruolo fondamentale nelle attività di ricerca, raccolta, catalogazione, conservazione e restauro del patrimonio filmico e audiovisivo dell'Emilia Romagna ed è stata sottoscritta una convenzione triennale.

Interventi di promozione e sviluppo di nuove competenze anche in relazione alla valorizzazione del territorio

L'investimento per la qualificazione delle figure professionali del comparto cinematografico e audiovisivo è stato attuato dall'Assessorato alla formazione con l'obiettivo di creare opportunità per acquisire nuove professionalità. Le azioni formative messe in campo sono descritte nella tabella della relazione di pagina 9, da cui si rileva che nel triennio 2015-2017 sono stati approvati 94 percorsi di formazione rivolti ad oltre 1.300 destinatari. I percorsi sono gratuiti e co-finanziati con risorse del Programma Operativo Fondo sociale europeo 2014/2020.

Ammontare delle risorse stanziato ed erogate in relazione alle varie tipologie degli interventi previsti dalla legge, con indicazione dei soggetti pubblici e privati beneficiari e dei risultati derivati

Interventi di sostegno alla produzione cinematografica e audiovisiva

Le azioni sul fondo regionale per l'audiovisivo a favore di imprese, come previsto nel Programma attuativo 2015-2017, sono state rivolte alla strutturazione della filiera regionale e a stimolare ricadute economiche sul territorio.

La relazione evidenzia che i contributi concessi nel triennio sono stati pari a 4.268.514,79 euro ripartiti tra il bando di sostegno allo sviluppo di opere cinematografiche e audiovisive, presentate da imprese regionali (145.000,00 euro), il bando riservato ad imprese regionali per la produzione di opere (1.749.598,64 euro) e il bando a sostegno della produzione, aperto ad imprese nazionali ed internazionali (2.373.916,15 euro). Le tabelle e i grafici di pagg. 11, 12 e 13 riportano le percentuali di ripartizioni del fondo e offrono un dettaglio sui beneficiari per anno, tipologia di bando e distribuzione territoriale per provincia.

Da un punto di vista valutativo si segnalano le considerazioni svolte nella relazione sulle ricadute dirette derivanti dai contributi concessi in termini di spese sostenute sul territorio regionale per la realizzazione dei progetti finanziati. Per ogni euro speso dall'amministrazione, 3,55 euro sono quelli che vanno a beneficio del territorio (hotel, ristoranti, costi del personale, acquisizioni di beni e servizi, ecc.). L'impatto indiretto (economico e di immagine) non viene invece quantificato per l'aleatorietà delle stime che ne risulterebbero.

Interventi per la promozione della cultura cinematografica

La relazione riporta per i 4 avvisi a sostegno dell'organizzazione e realizzazione di festival e rassegne in ambito cinematografico e audiovisivo nella tabella di pagina 14, i contributi concessi ed erogati dal 2015 al 2017. Il grafico di pagina 15, relativo alla distribuzione territoriale delle manifestazioni sostenute, evidenzia che le attività sono dislocate in modo uniforme sulle province ad eccezione della città metropolitana di Bologna che presenta una forte concentrazione e Ferrara

che invece non conta alcun evento. Il report sottolinea che il riparto delle risorse è andato prevalentemente (80%) alle associazioni culturali.

Circa il ritorno degli investimenti effettuati, la relazione segnala l'importante impegno finanziario della Regione, che ha raddoppiato le risorse dedicate, a fronte del quale risulta un interessante incremento di pubblico del 7,5% dal 2015 al 2016. La relazione qualifica il risultato come incoraggiante con possibilità di un incremento ancora maggiore, verificabile non appena saranno disponibili i dati del 2017.

Viene infine dato conto dell'attività, riconosciuta anche dalla recente Legge nazionale in materia di cinema e audiovisivo, svolta dalla Fondazione Cineteca di Bologna relativamente alla conservazione ed incremento del patrimonio cinematografico.

Promozione e sviluppo di nuove competenze

La relazione riporta che nel triennio di attuazione sono stati approvati 5 inviti per il finanziamento, attraverso risorse del Programma Operativo Fondo Sociale Europeo 2014/2020, di azioni formative finalizzate a favorire l'occupazione qualificata nell'industria cinematografica e dell'audiovisivo. Attualmente sono state concluse operazioni per i primi 4 inviti con un impegno di euro 3.068.344,56, come riassunto nella tabella presente a pagina 16.

Tutti i beneficiari dei finanziamenti sono enti di formazione accreditati e i percorsi finanziati dalla Regione Emilia-Romagna sono gratuiti, in quanto co-finanziati con risorse del Programma Operativo Fondo sociale europeo 2014/2020, e sono rivolti a persone che abbiano già conoscenze e competenze in questo ambito.

Nelle pagine della relazione dalla 17 alla 19 sono riportati grafici relativi alla distribuzione e alla ripartizione delle opere per provincia e tabelle inerenti alla tipologia di percorsi, destinatari e contributo pubblico per ciascun anno del triennio 2015-2017.

Criticità emerse nel corso dell'attuazione della legge

La relazione conclude evidenziando una serie di criticità che risultano interessanti da un punto di vista valutativo e offrono spunti di riflessione sulla futura programmazione.

Tra le criticità descritte emerge che per il Programma triennale 2015-2017 è stata prevista una ripartizione di massima del fondo per l'audiovisivo, sulla base di tipologie di opere cinematografiche e audiovisive predeterminate e la ripartizione puntuale delle risorse è stata poi effettuata nei bandi annuali. In fase di attuazione, durante l'istruttoria dei progetti, la relazione segnala che la ripartizione matematica delle risorse in base ai generi si è rivelata più un limite che una garanzia di equilibrio, con la percezione, in alcuni casi, di aver finanziato progetti più "deboli" a fronte di altri progetti appartenenti a generi diversi di qualità superiore ma che non avevano la possibilità di veder riconosciuto il contributo a causa dell'elevato numero di proposte e delle limitate risorse dedicate.

La relazione segnala che, alla luce dell'esperienza maturata, nel nuovo Programma attuativo non sono state individuate aprioristicamente percentuali di ripartizione delle risorse fra i generi, rimandando invece alle disposizioni contenute nei bandi.

La relazione individua un'ulteriore criticità nel monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi prefissati nella precedente programmazione. Questi dati sarebbero invece utili per correggere e reindirizzare le linee di intervento. In particolare viene evidenziato come la scelta fatta a suo tempo di individuare nel Programma triennale indicatori molto dettagliati abbia rappresentato un limite in quanto l'oggetto del monitoraggio sono interventi/progetti impegnano due o tre anni e, quindi, i report acquisiti dalla Cabina di regia risultano parziali. In merito la relazione segnala come nel prossimo triennio si potrà dare un riscontro più preciso delle attività realizzate dal 2015 al 2017, tuttavia, gli elementi di maggior interesse emersi da questi primi dati, sarebbe opportuno fossero oggetto di approfondimento in Commissione, coerentemente con la finalità della relazione di fornire elementi utili alla discussione del prossimo Programma triennale.