

# Le politiche a sostegno della produzione audiovisiva. I rischi di possibili effetti perversi

di Marco Gambaro\*

## Summary

### **Policies supporting audiovisual production. The risks of possible unexpected effects**

*This article analyzes the Italian and European policies in support of the audiovisual industry starting from the transposition of the Directive on digital platforms at the end of 2021 which introduced: an increase in investment obligations for on-demand providers, **the introduction of further sub-quotas for genres and Italian production, a new regulation of the relationship between audiovisual media service providers and independent producers with particular reference to the duration of exploitation rights.** These types of measures have the declared shareable objective of protecting and supporting Italian audiovisual production, but they may generate counterintuitive effects for various reasons related to the current trends in the international audiovisual industry and to the economic features of audiovisual production. The potential risks of these measures include: a lower competitiveness of the Italian audiovisual both on the domestic market and in exports; a lower orientation towards maximizing production value on the part of Italian producers with the consequence of creating products that fail to be successful in international markets; an increase in the costs of artistic production factors for national productions due to the rigidity imposed by the regulations and the costs associated with bureaucracy with the consequent risk that international players reduce their investments in Italy.*

*Keywords:* audiovisual industry, European regulation, subscription video on demand SVOD, public policies, support for film industry, movie production, digital platforms, production function

*JEL codes:* D22, L38, L51, L52, L82, Z11

## **1. Introduzione**

Le misure approvate in Italia nel novembre 2021 per la trasposizione della Direttiva Europea sui Servizi Media Audiovisivi si presentano in continuità con le politiche pubbliche per il settore audiovisivo degli ultimi anni. In particolare sono stati introdotti: un aumento degli obblighi di investimento per i fornitori di media audiovisivi, sotto-quote per particolari generi e una nuova regolamentazione della relazione tra fornitori di servizi media audiovisivi e produttori indipendenti con particolare riferimento alle durate dei diritti di sfruttamento. Queste misure hanno l'obiettivo dichiarato, ed in larga misura condivisibile anche sotto il profilo economico, di proteggere e sostenere il cinema e l'audiovisivo di produzione italiana, ma possono oltre un certo limite avere effetti perversi e contrari alle intenzioni.

---

\* Titolo dell'autore, Università degli Studi di Milano – Dipartimento di Economia Management e Metodi Quantitativi, indirizzo del Dipartimento Milano, email: marco.gambaro@unimi.it

Fra i potenziali rischi di queste misure figurano una minor competitività dell'audiovisivo italiano sia sul mercato interno che nelle esportazioni; un minor orientamento a massimizzare il production value da parte dei produttori italiani con la conseguenza di realizzare prodotti che faticano ad affermarsi nei mercati internazionali; un aumento dei costi dei fattori produttivi artistici per le produzioni nazionali dovuto alle rigidità imposte dalle norme e ai costi associati alla burocrazia e la conseguente, minore attrattività di investimenti in Italia da parte di operatori internazionali.

Anche se queste misure sono oggi rivolte essenzialmente alle piattaforme Vod, esse appaiono in continuità con un approccio regolatorio che riguarda l'intero comparto audiovisivo e che adotta sistemi tradizionali di difesa della produzione nazionale che non sempre tengono conto delle specificità economiche del settore audiovisivo e delle dinamiche in corso negli ultimi anni. Infatti quote simili di produzione sono state negli anni imposte alle televisioni generaliste e alla televisione a pagamento. Di conseguenza l'analisi adotta una prospettiva più ampia che parte da cosa rende particolare l'audiovisivo in termini economici. Si tratta in effetti di specificità economiche comuni a molti settori della produzione culturale e informativa.

L'articolo è strutturato come segue: nel § 2 vengono descritte alcune tendenze che si sono consolidate negli ultimi anni e che appaiono rilevanti per mettere a punto politiche pubbliche appropriate. In particolare il trend di aumento della produzione, la conseguente crescita dei costi dei fattori produttivi e la riconfigurazione della filiera distributiva. Il § 3 evidenzia alcune caratteristiche economiche della produzione audiovisiva di cui non sempre si tiene conto nella messa a punto di politiche pubbliche. Il § 4 illustra alcuni degli effetti economici più comuni delle misure di protezione dalla concorrenza internazionale adottate per il settore audiovisivo e come i risultati possono anche essere opposti alle intenzioni da cui si è partiti. Il § 5 analizza più in dettaglio la situazione italiana e gli effetti dell'approccio regolatorio sulla competitività dell'industria audiovisiva nazionale.

## **2. Tendenze globali nell'industria audiovisiva con un impatto sulla regolazione**

Negli ultimi anni si sono consolidate alcune tendenze nell'industria audiovisiva che stanno contribuendo a cambiare il contesto e l'organizzazione della filiera e che hanno un rilievo anche per l'analisi delle politiche pubbliche in discussione. Esse sono: l'aumento della produzione, la riconfigurazione dei canali distributivi, l'evoluzione dei consumi.

### *2.1. L'aumento della produzione audiovisiva*

L'aumento della produzione è avvenuto sia in termini di numero di film e serie che con riferimento agli investimenti complessivi, cresciuti del 25% a livello mondiale tra il 2014 e il 2018. Secondo i dati dell'Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo il numero di film prodotti in tutto il mondo è

cresciuto dai 7.455 nel 2014 agli 8.204 nel 2018. Se si guarda ad un mercato omogeneo come gli Stati Uniti la tendenza viene confermata: i film distribuiti nelle sale sono passati da 563 nel 2010 a 765 nel 2018 e questo dato sottostima la crescita perché non considera i film prodotti direttamente per i diversi tipi di televisioni.

Il segmento che è cresciuto di più è quello delle serie. Facendo sempre riferimento al mercato statunitense, secondo l'osservatorio FX il totale delle nuove serie prodotte ogni anno è passato da 266 nel 2011 a 532 nel 2018 escludendo gli show senza sceneggiatura, i singoli episodi e i formati brevi inferiori a 15 minuti. Mentre i prodotti per i network sono rimasti stabili attorno ai 150 l'anno, quelli per la televisione a pagamento sono raddoppiati, mentre la crescita maggiore deriva dalle serie prodotte per i servizi online. L'aumento della domanda finale dei telespettatori e di quella intermedia, da parte di network tv, canali via cavo e piattaforme digitali, ha spinto verso l'alto il prezzo dei contenuti.

L'aumento della produzione ha spinto verso l'alto la domanda di talenti e di fattori produttivi i cui compensi sono cresciuti. Nel breve periodo molti altri fattori caratterizzati da costi fissi non possono crescere facilmente e inoltre, per la componente artistica, solo i maggiori talenti hanno la possibilità di aumentare significativamente la probabilità di successo. Se l'offerta di fattori è elastica l'aumento dei costi è mitigato dagli aumenti quantitativi dell'offerta, ma specie per i maggiori talenti, quelli in grado di ridurre i rischi delle produzioni, l'offerta è sostanzialmente rigida per cui l'aumento della domanda intermedia si scarica prevalentemente sul prezzo dei fattori. Per contrastare queste tendenze si è accentuato il tentativo di controllare i costi producendo in centri meno consolidati e anche esplorando con più determinazione lo sfruttamento dei numerosi sussidi geografici concessi dalle amministrazioni locali in molti paesi del mondo.

## *2.2. La progressiva riconfigurazione della filiera distributiva*

Il secondo fenomeno è quello di una progressiva riconfigurazione della filiera distributiva con una maggiore articolazione della presenza dei titoli nei canali e con tempi spesso ravvicinati di presenza nei vari canali che si discosta dalla rigidità del tradizionale sistema di windowing, con finestre preordinate in modo stabile e uniforme, che aveva caratterizzato i decenni precedenti. In aggiunta a queste tendenze, negli ultimi anni si è verificato un ulteriore fenomeno: la crescita progressiva del Vod con un corrispondente calo dei dvd e della loro distribuzione fisica. Esistono naturalmente una varietà di servizi Vod, e accanto ai nomi più conosciuti si muove una moltitudine di operatori con specializzazioni sia geografiche che settoriali. Basti pensare che secondo le rilevazioni dell'Osservatorio Europeo dell'Audiovisivo nella sola Europa operano oltre 500 servizi Vod.

Cocconi (2021) riporta che secondo Ampere Analytics, nel 2020 per la prima volta il numero di abbonati ai servizi Svod in Europa ha superato quello degli abbonati alla pay tv tradizionale e l'86% di questi sottoscrive una piattaforma statunitense (quindi in questo recente sviluppo le gerarchie internazionali non sono cambiate). Secondo Cocconi si tratta comunque di un processo inarrestabile che ha spinto i gruppi televisivi tradizionali ad investire sui servizi on demand anche attraverso partnership europee, come Salto in Francia o Britbox in Gran Bretagna.

Quando i servizi Svod, che operano con un modello di business ad abbonamento mensile, raggiungono la dimensione sufficiente, diventa possibile la produzione diretta che consente di ridurre sia la dipendenza da fornitori-chiave di contenuto, sia i costi medi di approvvigionamento. Infatti commissionando direttamente è possibile ritagliare la produzione per un canale distributivo relativamente omogeneo sul piano internazionale riuscendo a contenere molti dei rialzi di costi legati alla gestione dell'incertezza. Inoltre i contenuti propri in esclusiva costituiscono un driver importante per i nuovi abbonamenti.

Gli operatori più tradizionali - canali televisivi e pay-tv - per mantenere l'identità dei loro canali, si sono impegnati da molti anni nella produzione di contenuti in esclusiva. Nelle serie questo ha favorito modelli produttivi basati su un ridotto numero di puntate che rappresentano un modo per ridurre il rischio di insuccesso. Solo le serie con risultati importanti conquistano una seconda stagione e questo consente di affinare il processo di selezione in presenza di forti incertezze.

Nei prodotti più tipicamente cinematografici, solo una parte dei contenuti sono oggi distribuiti seguendo il tradizionale sistema di windowing e talvolta l'articolazione dei canali distributivi si differenzia per paese per specificità dei mercati locali o per tipologie di prodotto. Vi sono dunque prodotti che escono prima in televisione, prima in pay-tv, prima sulle piattaforme, talvolta in esclusiva, talvolta con finestre di distribuzioni successive, sia on line che off line, qualcuno esce anche nelle sale, altri no. Alcuni, ma non sempre la maggioranza, anche nei prodotti più tipicamente cinematografici, seguono la tradizionale sequenza di windowing. Questi prodotti sono realizzati e commissionati da una varietà di soggetti: alcuni sono produttori tradizionali che vendono a uno o più canali distributivi, altri sono distributori con gradi diversi di integrazione verticale ascendente.

In questo contesto, un fenomeno particolarmente importante è l'integrazione verticale discendente dei grandi studios di Hollywood. A seguito dello sviluppo del Vod che, grazie alle innovazioni tecnologiche, ha offerto ai consumatori un aumento straordinario della varietà a prezzi più contenuti, le principali major hanno realizzato servizi proprietari con l'obiettivo di distribuire in esclusiva i loro prodotti seriali e i loro film. La prima è stata CBS nel 2013 con Showtime e CBS All Access poi confluita in Paramount+, ATT con Warner ha puntato su HBO Max, Comcast ha realizzato Peacock (ma controlla anche Sky), e naturalmente Disney+. Molte si appoggiano a reti via cavo controllate

per ottenere la prima base clienti. La distribuzione internazionale è a macchia di leopardo a seconda degli output deal dei produttori. Il posizionamento può essere variabile, anche a seconda delle diverse aree geografiche, tra specializzazione di prodotti (film, serie o catch-up tv) e modelli di business. In questo modo si stanno sviluppando nel mercato globale una serie di operatori che integrano la produzione e la principale forma distributiva a pagamento.

Se questa tendenza dovesse continuare è possibile prevedere una profonda riconfigurazione dei canali distributivi. Mentre la produzione da parte dei nuovi servizi della distribuzione on line ha un senso essenzialmente economico per sfruttare la presenza globale e le economie di scala, per le grandi major l'integrazione verticale a valle nella distribuzione ha un'importante valenza strategica e potrebbe nel tempo modificare le strategie distributive e portare ad innovazione significative nel sistema di windowing.

Nell'insieme si è creata una situazione di eccesso di offerta nella distribuzione di contenuti audiovisivi e in particolare nelle piattaforme Vod , in seguito al primo tumultuoso sviluppo del mercato. In ogni mercato sono presenti spesso numerosi servizi in concorrenza tra loro, ma un consumatore difficilmente si abbonerà a 3-4 servizi on demand, per cui è prevedibile un periodo di concentrazione (Simon and Benghozi, 2021). I servizi Svod si sono aggiunti agli altri canali distributivi, spesso creando nuove occasioni di consumo grazie alle loro specificità, sviluppando un sistema di relazioni complesse con gli altri canali. Prima della pandemia i consumi nelle sale cinematografiche non sembravano essere stati influenzati negativamente dalle piattaforme; anzi secondo una recente analisi sembrerebbe emergere una qualche complementarità. L'ingresso di Netflix tra il 2012 e il 2015 in vari paesi europei mostra una correlazione positiva con la vendita di biglietti nelle sale cinematografiche, suggerendo che si tratta di un servizio almeno parzialmente complementare con le sale. Parlow e Wagner (2018) usano le vendite di biglietti in 19 paesi europei dal 2000 al 2016 per costruire un modello econometrico che analizza l'impatto causale dell'ingresso di Netflix nei vari mercati tra il 2012 e il 2014 e trovano che ha un effetto positivo sul numero di biglietti.

I servizi VOD offrono ai consumatori il vantaggio di un grande assortimento. A titolo di esempio, nei principali paesi europei Netflix ha in catalogo poco più di 4mila titoli, e ogni anno circa la metà sono costituiti da novità. Per cui se si esclude una piccola fascia di contenuti continuativi la durata media dei titoli in catalogo è poco meno di due anni. Queste cifre sono stabili nel corso degli anni e simili a quelle di altre piattaforme. Il numero di titoli è molto più grande di quello presente nelle televisioni generaliste e superiore, sia pure non così tanto, rispetto ai titoli annuali trasmessi da una pay-tv, ma dal punto di vista del singolo spettatore ogni volta si presenta una scelta con oltre 4mila

alternative con un'immissione di oltre 200 novità al mese. Si tratta dunque di un incremento di varietà notevole rispetto ai canali distributivi precedenti.

Con i nuovi servizi a richiesta online si sviluppano metriche nuove, oltre l'audience, che tengono conto dell'intensità delle preferenze. Nei nuovi servizi subscription i dati di "audience" o di "viewership", di per sé, non sempre sono significativi e possono risultare ingannevoli. Infatti oltre che alla quantità di ascolto questi operatori sono interessati al fatto che i potenziali spettatori si abbonino e che non abbandonino il servizio, un po' come avviene nella pay-tv dove gli ascolti, in quel caso relativamente bassi, sono controbilanciati dalla disponibilità a pagare dei consumatori. L'uso di dati generati dalle interazioni con gli spettatori consente di costruire questi indicatori più sofisticati (Castro and Cascajosa, 2020). Dall'altro lato, gli stessi dati, l'intelligenza artificiale e sistemi di raccomandazione possono contribuire a personalizzare l'esperienza di consumo: in Youtube le raccomandazioni guidano il 70% del tempo speso a guardare video (McKinsey, 2019).

Le piattaforme hanno aumentato l'internazionalizzazione dei consumi favorendo la circolazione internazionale dei prodotti. Questo vale specialmente per le piattaforme globali che distribuiscono i loro prodotti in tutti i mercati in cui sono presenti. Il fenomeno è particolarmente significativo per le serie dove il flusso di scambi internazionali era, fino a non molti anni fa, molto più unidirezionale dagli Stati Uniti verso gli altri paesi. Secondo Richeri (2021), la prospettiva dei servizi on demand è quella di egemonizzare i prodotti cinematografici e le serie televisive, già sperimentate con successo in altre forme di televisione, e di aumentare sensibilmente il numero di produzioni originali, con una maggiore attenzione ai gusti, ai desideri e alle abitudini dei propri utenti nei singoli paesi.

### *2.3. L'evoluzione dei consumi audiovisivi*

Il terzo fenomeno è costituito dall'evoluzione dei consumi audiovisivi. Secondo il rapporto MPA nel 2020 la spesa complessiva globale dei consumatori per l'audiovisivo è calata del 18% soprattutto per l'azzeramento in molti paesi delle sale dove i biglietti si sono ridotti di 4 volte e nonostante la crescita del video online. Naturalmente questo andamento è dovuto alla pandemia ed è prevedibile che i trend di consumo riprendano quanto prima. L'outlook di PWC registra la stessa dinamica ma evidenzia un trend di lungo periodo in cui a partire dal 2020 la spesa globale per Svod rimarrà superiore a quella dei biglietti nelle sale.

Negli ultimi anni le sale avevano mostrato un leggero andamento positivo a livello globale soprattutto a causa del contributo di alcuni paesi asiatici, mentre nei mercati maturi spesa e biglietti sono da diversi anni stabili se non in leggero calo. Il forte rallentamento delle sale è naturalmente un fenomeno congiunturale legato alla pandemia e alla difficoltà di tutte le attività outdoor. Continua invece un trend di medio periodo di calo dei supporti fisici legati all'home video che rallentano anche

nel 2020 nonostante il forte aumento delle visioni di prodotti audiovisivi in casa. Con riferimento agli Stati Uniti la maggior parte del tempo passato di fronte ad uno schermo riguarda la televisione tradizionale, con circa 220 minuti giornalieri, mentre il consumo di film e serie sullo schermo del computer rimane relativamente marginale (20 minuti/giorno). Il mobile, sia pure in forte crescita, si mantiene sui 50 minuti giornalieri.

Relativamente al cinema sono disponibili dati omogenei per periodi molto lunghi. È dunque possibile evidenziare fenomeni che spesso sono validi per l'intero comparto audiovisivo. Negli Stati Uniti si vendono da molti anni circa 1.2-1.3 miliardi di biglietti l'anno che corrispondono per il 2019 a 3.7 biglietti pro capite. Però nello stesso anno il 43% della popolazione ha visto almeno un film al giorno sulla pay-tv e il 48% su un servizio di video on line. I dati per la televisione broadcast non sono misurati perché, diversamente dall'Europa, a partire dagli anni '80 i film sono sostanzialmente assenti dai palinsesti televisivi. Complessivamente, ogni cittadino americano ha visto mediamente poco più di tre film l'anno al cinema, circa 115 film l'anno alla pay-tv e 110 nei servizi video on line. Per l'Italia le cifre sono leggermente più basse ma mostrano proporzioni simili, perché ad un minor consumo in pay-tv e servizi a richiesta corrisponde un maggior consumo di film in televisione.

Il calo delle sale è una tendenza di lungo periodo iniziata con le prime trasmissioni di film in televisione negli anni cinquanta e continuata con lo sviluppo dell'home video. Il confronto tra diversi canali con diverso livello di integrazione verticale non è mai semplice ma, se per l'Italia consideriamo la spesa finale complessiva, le sale rappresentano circa il 25%, l'homevideo (incluso in questo caso il T-Vod ) circa il 10%, mentre il resto è tutto relativo alle diverse forme di televisione. Se si calcola il ricavo per il produttore, la sproporzione tra i canali è ancora più accentuata perché nelle sale al produttore va una percentuale minore che in altri canali, a causa dell'elevato valore aggiunto distributivo in quel canale. Mediamente la sala rappresenta anche per un film importante non più del 30-35% dei ricavi complessivi.

Il cinema è ormai caratterizzato da una molteplicità di canali distributivi ed è difficile pensare, da un punto di vista industriale, a prodotti cinematografici realizzati per un primario sfruttamento nelle sale, come talvolta si vede scrivere nei testi regolatori. In Europa il peso delle televisioni tradizionali sui ricavi complessivi di una pellicola è particolarmente elevato sia perché i film rimangono una presenza in calo, ma significativa, nei palinsesti, sia perché, nei paesi con obbligo di programmazione, il prezzo dei diritti televisivi risulta inflazionato dagli obblighi di acquisto e quindi si alza il peso percentuale di questo canale distributivo.

Naturalmente la sala rimane strategicamente importante, da un punto di vista distributivo, perché i suoi risultati influenzano sia il successo che il prezzo dei diritti di alcune finestre successive, in particolare della pay-tv e nella free-tv, dove il prezzo dei diritti è spesso un moltiplicatore diretto dei

ricavi nelle sale. Per questa ragione nelle sale si registra un sovrainvestimento promozionale e da molti operatori italiani la fase di distribuzione nelle sale di un film viene considerata un successo se riesce a recuperare i costi di “print & advertising” (“P&A”) pur senza generare ricavi specifici.

Il mercato europeo si è aperto, la competizione si è allargata a livello internazionale e i consumi stanno crescendo. L’importante è non sottovalutare il cambiamento epocale nei consumi televisivi creato da internet. Il che significa focalizzare il sistema dei finanziamenti pubblici premiando l’internazionalizzazione, incentivando le aggregazioni di imprese europee, favorendo le coproduzioni, per esempio tra i broadcaster pubblici (Cocconi, 2021).

### **3. Le caratteristiche economiche della produzione audiovisiva**

Dal punto di vista economico il prodotto audiovisivo è un bene abbastanza particolare, caratterizzato da alcuni aspetti che occorrerebbe tenere attentamente in considerazione nella messa a punto di politiche pubbliche appropriate. In particolare sono da sottolineare: gli alti costi fissi, la imprevedibilità dei ricavi e del successo in virtù della mancanza di una funzione di produzione definita e il meccanismo concorrenziale prevalente a costi fissi endogeni.

#### *3.1. I costi fissi*

Nell’audiovisivo i costi per la produzione dell’originale sono dei costi fissi che non sono influenzati dal numero di copie, o di telespettatori. I costi variabili sono invece molto contenuti o addirittura praticamente inesistenti nei prodotti specificamente televisivi. Di conseguenza vi sono rilevanti economie di scala, sia sul singolo prodotto, che per le imprese di produzione. Inoltre questi costi fissi possono essere considerati i maggiori determinanti della qualità perché in fondo la ragione che spinge uno spettatore a consumare un prodotto audiovisivo è costituita sostanzialmente dall’ammontare di risorse artistiche e produttive che hanno contribuito alla realizzazione del prodotto. Di conseguenza un prodotto pensato per un mercato più grande tenderà in media ad essere più attrattivo di un prodotto progettato per un mercato di destinazione più ridotto.

Questi costi fissi infine sono affondati (sunk), nel senso che non sono recuperabili. In un altro settore non creativo gli investimenti fissi sono ad esempio macchinari e stabilimenti che, in caso di fallimento o uscita dal mercato, possono essere venduti per essere destinati ad altri usi ed altre aziende. Ma non esiste un mercato dell’usato per film o per prodotti televisivi non completati, né il girato di un film che non ha avuto successo può essere riconvertito in un altro prodotto. Questo aspetto aumenta ulteriormente il rischio collegato alla produzione perché non solo i costi fissi sono elevati, vanno sostenuti temporalmente prima che inizi qualsiasi ricavo, ma in più non hanno nessuna



possibilità di riconversione se qualcosa va storto. Gli elevati costi fissi non recuperabili innalzano il rischio che corre chi opera nel settore.

### *3.2. L'assenza di una funzione di produzione definita*

Un secondo aspetto rilevante è collegato all'assenza di una funzione di produzione definita e alla sostanziale imprevedibilità del successo di uno specifico film o serie televisiva. Nella produzione audiovisiva, non è possibile descrivere come deve essere realizzato un film o una serie. In molti beni fisici o servizi posso descrivere esattamente come deve essere realizzato l'output, descrivere le materie prime nelle loro quantità, le proporzioni, rappresentare con precisione i processi produttivi in un diagramma che può essere trasmesso ad altri, utilizzato per verifiche o semplicemente per costruire un nuovo sito produttivo. Nell'audiovisivo questo non è possibile né tantomeno esiste la ricetta per fare un audiovisivo di successo. Questo significa che il finanziatore di un film o di una serie deve delegare ad altri soggetti la realizzazione concreta e può controllare con difficoltà l'agire di questi soggetti perché gli mancano la possibilità di monitorarli continuamente e soprattutto le specifiche competenze artistiche per farlo. Questo fenomeno è indipendente dal controllo dei canali distributivi. La mancanza di una funzione di produzione definita contribuisce, anche nelle imprese di maggiori dimensioni, a mantenere un carattere artigianale a tutta la componente artistica della produzione

La realizzazione dell'originale audiovisivo può quindi essere considerata come una fase di ricerca e sviluppo, che opera in un regime di incertezza, ha successo su base probabilistica, richiede creatività e inventiva, non ha, appunto, una funzione di produzione definita. Anche la ricerca scientifica funziona così, come pure la messa a punto di un nuovo modello di automobile, la sintesi di un nuovo farmaco, e naturalmente settori come la moda e il design.

Il fatto che ogni prodotto sia nuovo, combinato con l'abitudine degli spettatori di consumare generalmente il prodotto una volta sola (come nei libri, ma a differenza che nella musica), fa sì che le imprese debbano alimentare il mercato con prodotti sempre nuovi e che le informazioni disponibili sul consumo passato difficilmente possano essere estrapolate per prevedere consumi futuri. L'incertezza di un prodotto sempre nuovo rende molto difficile prevedere il risultato di un film o di una serie. Neanche le persone interne all'industria sono in grado di farlo. E il settore è costellato di film che avrebbero dovuto essere grandi successi e che si rivelano fallimenti. Il cinema è un settore potenzialmente ricco di dati sui singoli prodotti e ci sono decine di studi sui fattori che determinano il successo, dal budget agli attori utilizzati, al genere. Ma come osserva De Vany, che ha svolto numerosi studi in materia, l'estrema variabilità rende estremamente difficile e spesso velleitaria questa previsione. I fattori che nel settore sono spesso utilizzati nella prospettiva di ridurre il rischio

(sequel, generi, attori o registi famosi) si limitano a spostare la distribuzione delle probabilità di successo, ma non possono escludere i fallimenti.

Quindi questa incertezza della domanda combinata con gli elevati costi fissi rende estremamente rischiosa la produzione cinematografica. E, visto che tutta la produzione audiovisiva è una tipica team production dove non è semplice misurare i contributi individuali delle diverse risorse coinvolte, i temi della ripartizione dei rischi, di come collegare i rischi ai benefici individuali, della disciplina dei comportamenti opportunistici dei diversi partecipanti, sono costantemente al centro dell'attenzione. Sicché per ogni progetto si sviluppano spesso soluzioni contrattuali ad hoc che ripartiscono rischi, incentivi e proprietà tenendo conto delle singole specificità del progetto, delle specifiche risorse coinvolte e della strategia distributiva che si prevede di adottare.

### 3.3 Strategie adottate per ridurre i rischi

In decine d'anni di sviluppo l'industria ha selezionato due strategie che consentono di convivere con questo rischio estremo. La prima è la strategia di portafoglio, come del resto avviene nei mercati finanziari, per cui produco 10 titoli sapendo che 3 saranno insuccessi, 3-4 arriveranno al break-even, 2 saranno successi e 1-2 potrebbero essere blockbuster. L'idea è che la variabilità dei risultati su un portafoglio di 10 titoli è più bassa della variabilità del singolo titolo, perché gli andamenti dei diversi titoli almeno in parte si compenseranno tra loro. Se il risultato di un film è estremamente incerto, nel senso che mostra una variabilità estrema, i risultati attesi di un insieme di film sono meno variabili, più prevedibili, meno rischiosi. Nelle serie il principale strumento di riduzione del rischio, specie nel nuovo panorama distributivo, è costituito dal frazionamento delle decisioni produttive in piccole stagioni diverse. Spesso si inizia con 5-6 episodi che grosso modo in termini di budget corrispondono a quello di un film.

Solo gli imprudenti o quelli che non hanno nulla da perdere entrano sul mercato con un unico film o un'unica serie. Tutti gli anni emergono film, generalmente a basso costo, che hanno grande successo, e spesso segnano l'ingresso nell'industria di nuovi protagonisti. Ma naturalmente occorre considerare le centinaia di progetti che nello stesso periodo sono andati male e le altre centinaia che non sono neanche arrivati a essere girati. Senza un portafoglio di prodotti diversi che bilancino i rischi non si riesce a resistere stabilmente sul mercato.

Il secondo meccanismo è costituito da un processo di selezione a stadi successivi molto feroce per massimizzare il production value (da 100 idee, si fanno 50 soggetti, 30 treatment, 15 sceneggiature, 8 iniziano la preproduzione e 1-2 ottengono la greenlight). Questo processo di selezione è simile per i film e per le serie tv. In tutte le fasi, anche della produzione, i soggetti coinvolti hanno un orientamento estremo al risultato, al successo di pubblico. Si supplisce alla difficoltà di monitoraggio,

ricordata sopra, con un forte controllo sociale che disincentiva i comportamenti opportunistici. Nel contesto statunitense, ad esempio, la responsabilità artistica è divisa tra sceneggiatore, regista e la figura professionale dell'executive producer.

Nella produzione di serie questi meccanismi sono altrettanto necessari, ma forse meno accentuati perché il controllo del canale distributivo da parte del committente riduce l'incertezza della domanda sul mercato finale. Il prodotto infatti viene pensato e prodotto con in mente quello specifico canale distributivo, il suo pubblico e il contesto in cui verrà inserito. La mancanza di una funzione di produzione definita fa comunque sì che il processo di selezione sia feroce. Nel modello tradizionale statunitense si parte da tante idee che diventano poche sceneggiature ed eventualmente un pilot presentato agli screenings di Los Angeles, solo di alcuni pilot vengono prodotte le prime 13 puntate e di pochi le successive 13 per la programmazione in prima serata dei network USA. Il produttore riceve dal committente il 70% dei costi di produzione e deve finanziare lui il restante 30%. Alle serie di successo nel primo anno viene commissionata la seconda stagione. Solo dopo la seconda stagione la serie raggiunge il break-even e il produttore che detiene i diritti comincia a guadagnare con la distribuzione in syndication. Quindi il produttore è fortemente incentivato a fare di tutto per ottenere un forte successo di pubblico nelle prime stagioni, perché questa è l'unica condizione per lui per arrivare al break-even. Ci sono pochi spazi per comportamenti opportunistici, furbi risparmi sui costi concordati, scarso impegno.

#### 3.4. Un carattere specifico del settore audiovisivo: la concorrenza a costi fissi endogeni

La concorrenza a costi fissi endogeni caratterizza il settore audiovisivo. Questo meccanismo è stato descritto per la prima volta da Sutton. Normalmente nella concorrenza monopolistica quando cresce la dimensione complessiva del mercato aumenta il numero di imprese presenti e si riduce la concentrazione. Invece nella produzione audiovisiva e in molti altri settori oligopolistici, quando il mercato cresce per effetto dell'espansione della domanda, le imprese presenti tendono a spendere di più per aumentare la qualità e mantenere le loro quote nel mercato più grande. Poiché la qualità è definita essenzialmente dai costi fissi per la produzione dell'originale, questo processo concorrenziale si traduce sostanzialmente in un aumento dei budget medi. Questi innalzamenti del budget di produzione si sono verificati quando sono apparsi nuovi canali distributivi. Ad esempio, quando negli anni 1970 le tv via cavo negli Stati Uniti hanno avuto bisogno di film e telefilm chi possedeva i diritti ha trovato una pentola d'oro di ricavi inaspettati, ma dall'anno successivo questi redditi aggiuntivi sono stati incorporati nei budget che sono saliti. Lo stesso è avvenuto in occasione dello sviluppo dell'home video negli anni novanta. Questo meccanismo concorrenziale imprime una dinamica in

ascesa alle economie di scala e rende difficile l'ingresso di nuovi operatori, anche quando il mercato cresce.

Questi fattori contribuiscono a spiegare la posizione di predominio dell'industria statunitense su questo mercato. I produttori sono spinti ad aumentare il production value dalla dinamica competitiva descritta da Sutton per puntare a massimizzare i consumi e aumentare la loro quota di mercato. Ma nel caso degli Stati Uniti il loro mercato interno è più grande rispetto a quello di altri paesi quindi i budget medi di produzione (che sono costi fissi) sono tarati su un mercato più grande e quindi sono superiori a quelli dei produttori di altri paesi. Per cui quando i produttori statunitensi si sono affacciati affacciano sul mercato internazionale disponevano di prodotti più attrattivi anche nei confronti degli spettatori degli altri paesi. Infatti, sia pure in modo non deterministico, nell'insieme la qualità percepita è collegata statisticamente alle risorse investite in un prodotto audiovisivo. Una certa preferenza per il contenuto locale mitiga questa tendenza e consente alle industrie locali di competere con prodotti di budget minore, perché collegati a temi, personaggi e ambienti locali. L'espansione internazionale di Hollywood avviene a più riprese per rispondere alla "cost disease" che, sia pure in modo meno intenso caratterizza anche la produzione audiovisiva oltre allo spettacolo dal vivo.

Se cresce il prezzo dei fattori produttivi posso alzare il prezzo del biglietto, con ricadute negative sulla domanda, oppure espandere il mercato coperto, visto che i costi marginali sono molto contenuti. L'espansione internazionale trascina poi ulteriori aumenti dei budget di produzione, fenomeno che si è verificato sia per i film che per le serie televisive.

Per gli altri paesi che si affacciano dopo sui mercati internazionali, il percorso è naturalmente più difficile, perché: senza mercato interno grande il rischio è maggiore e, inoltre, le industrie cinematografiche già internazionalizzate tendono a competere mediante prodotti più ricchi, pensati e progettati per mercati globali, mentre i nuovi entranti devono scegliere di alzare la taglia dei loro prodotti senza avere conoscenza di dettaglio dei mercati internazionali e delle loro possibilità di successo. Inoltre, almeno per i paesi europei, le tradizionali politiche pubbliche di sostegno hanno avuto il merito di mantenere produttori locali, ma non sono state lo strumento più indicato per aumentare la propensione al rischio e l'adozione di strategie innovative e coraggiose. Da questo punto di vista, i servizi VOD possono favorire lo sviluppo internazionale delle industrie nazionali perché consentono a prodotti di budget medio la presenza immediata e in contemporanea in una moltitudine di mercati altrimenti sostanzialmente inaccessibili. In questo modo gli spettatori di molti paesi diversi possono conoscere quella specifica cinematografica rendendo l'eventuale percorso di internazionalizzazione successivo meno rischioso.

In conclusione, la produzione è intrinsecamente un'attività ad alto costo, ad alto rischio, guidata dai successi. Di conseguenza, è probabile che solo i produttori più grandi, ed in grado di operare sui mercati internazionali, prosperino a livello globale. L'isolamento in un mercato unico, a meno che tale mercato non sia enorme, come potrebbe essere oggi il caso dei mercati indiano e cinese, rende l'esercizio quasi impossibile.

#### **4. Gli effetti economici delle politiche pubbliche di protezione delle industrie nazionali**

Le misure recentemente introdotte in Italia si inseriscono in una lunga tradizione di politiche pubbliche a protezione e supporto dell'industria cinematografica, che hanno un retroterra comune in direttive e iniziative europee, e vedono una notevole articolazione tra i vari paesi. Il senso di queste politiche, che hanno accompagnato l'evoluzione dell'industria audiovisiva dal secondo dopoguerra, è quello di proteggere le diverse industrie nazionali audiovisive contro i prodotti statunitensi e, allo stesso tempo, erogare sostegni e sussidi alle rispettive industrie nazionali nella speranza che lo sviluppo di queste industrie possa accelerare e che queste riescano a competere sul piano internazionale con l'industria statunitense, almeno in un possibile futuro.

Le principali misure di protezione nel tempo sono state gli obblighi di programmazione, l'obbligo di investimento nella produzione nazionale e le quote sull'importazione di prodotti audiovisivi. L'obbligo di programmazione, ora esteso ai servizi a richiesta, è in vigore dagli anni ottanta per le televisioni ed è stato utilizzato, talvolta sotto forma di quote, per le sale cinematografiche tra gli anni cinquanta e sessanta in diversi paesi europei. Gli obblighi di investimento nella produzione nazionale riguardavano nel dopoguerra i distributori internazionali, sono stati e sono vigenti per le televisioni broadcasting e sono in vigore oggi anche per i servizi a richiesta. Tutti questi strumenti, pur legittimi sotto il profilo degli obiettivi culturali e politici sottostanti, equivalgono dal punto di vista tecnico a limiti sulle importazioni e possono essere analizzati alla luce dell'amplissima letteratura economica relativa alle politiche protezionistiche.

È risultato consolidato, ormai stabilmente nei manuali, che dazi e quote peggiorano il benessere dei consumatori perché hanno l'effetto di alzare i prezzi riducendo artificialmente l'offerta più competitiva proveniente dall'estero. Nell'audiovisivo la concorrenza di prezzo agisce in modo particolare. Nelle sale i prezzi sono relativamente costanti per ridurre i costi di ricerca dei consumatori (come del resto avviene nei giornali) e nelle televisioni free il prezzo formale è zero. In generale l'effetto di dazi e quote diventa dunque quello di abbassare il production value per il consumatore, nel senso che all'ombra delle protezioni è possibile ridurre le risorse investite in una determinata produzione. In questo modo però saranno ridotte anche le capacità di competere sul mercato internazionale perché avendo investito minori risorse si otterrà probabilmente un production value più ridotto. Quindi per salvaguardare i produttori sul mercato interno si finisce per rendere più difficile la loro espansione nel mercato internazionale. Inoltre ci sono tutti gli altri danni indiretti di questi strumenti, come il rent seeking dei produttori nazionali, il costo della regolamentazione, il disincentivo all'innovazione dell'industria nazionale.

Nell'audiovisivo ci sono alcuni fattori ulteriori che, se da un lato rafforzano le possibili giustificazioni per gli interventi di sostegno locale, dall'altro tuttavia rendono questi interventi meno efficaci. Nei beni tradizionali se si limita l'entrata di merci dall'estero, la domanda interna deve inevitabilmente rivolgersi ai produttori nazionali.

Nell'audiovisivo se limito i film stranieri o extraeuropei presenti nelle sale, nei palinsesti televisivi o nell'assortimento delle piattaforme, il consumo non è obbligato a spostarsi sui prodotti nazionali proprio perché i prodotti non sono omogenei. Per assurdo dovrei poter intervenire sui telecomandi. L'effetto principale è che il consumo si concentra sui titoli più attrattivi, presumibilmente quelli esteri (altrimenti non ci sarebbe nessun bisogno di protezione). L'effetto complessivo di protezione di queste misure è dunque piuttosto limitato, mentre per contro gli effetti negativi associati alla limitazione delle importazioni, descritti nei paragrafi precedenti, sono tutti presenti e pienamente effettivi.

Nella letteratura scientifica internazionale le discussioni su quest'approccio protezionistico emergono a intervalli regolari soprattutto nelle riviste giuridiche statunitensi che generalmente ruotano attorno alla libertà di scelta dello spettatore. Ma è semplice adottare un approccio liberista seduti a fianco dell'industria che domina il mercato internazionale. Le ragioni e gli obiettivi dell'intervento pubblico europeo appaiono perfettamente legittime anche per i numerosi spillover che caratterizzano la produzione audiovisiva, sia di tipo economico che sociale, collegati al tema importante dell'identità culturale. Infatti una ragione che può giustificare le quote è una forte esternalità positiva associata alla produzione locale, il che può essere vero considerando le ricadute sul turismo, e sull'identità nazionale. Inoltre nella teoria sul commercio internazionale va registrato un importante caso in cui, anche da un punto di vista economico, gli interventi protezionisti appaiono giustificati. Si tratta del sostegno ad una infant industry che deve raggiungere, protetta, dimensioni sufficienti ed economie di scala per poter competere con la dominante produzione estera. Sembrerebbe descrivere perfettamente il caso della produzione audiovisiva che deve essere aiutata a crescere per poter competere con la dominante industria di Hollywood.

Questi interventi di protezione seguono una tradizione consolidata che dura da decine d'anni mantenendo sostanzialmente lo stesso orientamento e sembrano dare risultati incerti e del resto l'industria audiovisiva dovrebbe da tempo non essere più infant. Il problema è che misure pensate originariamente per settori tradizionali come l'acciaio intaccano i delicati meccanismi della produzione audiovisiva generando effetti imprevisti e indesiderati, soprattutto se non vengono accompagnate da una gestione attenta e flessibile. Katz e Juan (2020) utilizzando un dataset di 60 paesi verificano che la produzione nazionale misurata in titoli per 100mila abitanti è correlata negativamente alle quote imposte a carico dei servizi a richiesta, una volta che si corregge per livello

del Pil, grado di concorrenza nel Svod, livello di budget medio per film. Secondo loro la produzione locale è influenzata principalmente dalle dinamiche del mercato audiovisivo e dalla dimensione della domanda locale. L'imposizione di quote sugli Ott è associata con una riduzione del 10% della produzione locale. Tra gli effetti negativi generati dalle quote gli autori segnalano: restrizione dell'offerta locale nei settori non coperti dalle quote; l'offerta di generi particolari non implica un aumento dei consumi (che invece è un fattore importante ai fini delle esternalità positive che ne sono l'obiettivo); le quote possono spingere televisioni e servizi a richiesta a concentrarsi sui generi più mainstream ottenendo dunque una riduzione della varietà.

Le restrizioni protezionistiche anche se sembrano avvantaggiare l'industria nazionale nel breve termine possono danneggiarla nel lungo minando le capacità innovative (cruciali nell'audiovisivo) nonché l'orientamento all'export. Frontier Economics (2020), in un lavoro commissionato dalla MPA, utilizza un modello econometrico gravitazionale per analizzare i flussi di commercio internazionale audiovisivo tra paesi e mette in relazione il successo nell'export con l'orientamento protezionistico delle coppie di paesi analizzate, misurato dall'indicatore Service Trade Restrictiveness Index messo a punto dall'Ocse per molti settori dei servizi tra cui anche l'audiovisivo. Oltre a ridurre l'import le misure protezioniste riducono anche l'export dei paesi interessati attraverso un innalzamento generalizzato dei costi, anche per l'industria nazionale e il minor orientamento all'innovazione e al successo presso il pubblico. In un contesto parallelo due ricercatori de l'Ecole des Mines analizzano empiricamente l'impatto delle quote culturali nelle radio francesi per promuovere la musica nazionale (Kyle and Niuy, 2017) costruendo un modello econometrico che comprende la trasmissione di 11 milioni di canzoni trasmesse dalle principali 34 radio francesi dal 2013 al 2016 assieme ai dati dettagliati di ascolto di Mediametrie. Per molte stazioni l'audience complessiva per la musica francofona in presenza di quote è risultata inferiore che in assenza di quote. Le stazioni reagiscono alle quote riducendo la trasmissione di musica francese durante il peak-time con un effetto opposto sull'esposizione del pubblico alla musica francese.

Sul versante più teorico Crampes e Hollander (2008) costruiscono un modello che mostra come, sotto condizioni relativamente comuni, misure costruite per aumentare la produzione di certi programmi televisivi nazionali possono paradossalmente abbassare l'audience che li guarda, e quote che intendono aumentare il consumo di certe tipologie di programmi possono, nei fatti, ridurre la loro produzione e abbassare il numero di spettatori per questi programmi.

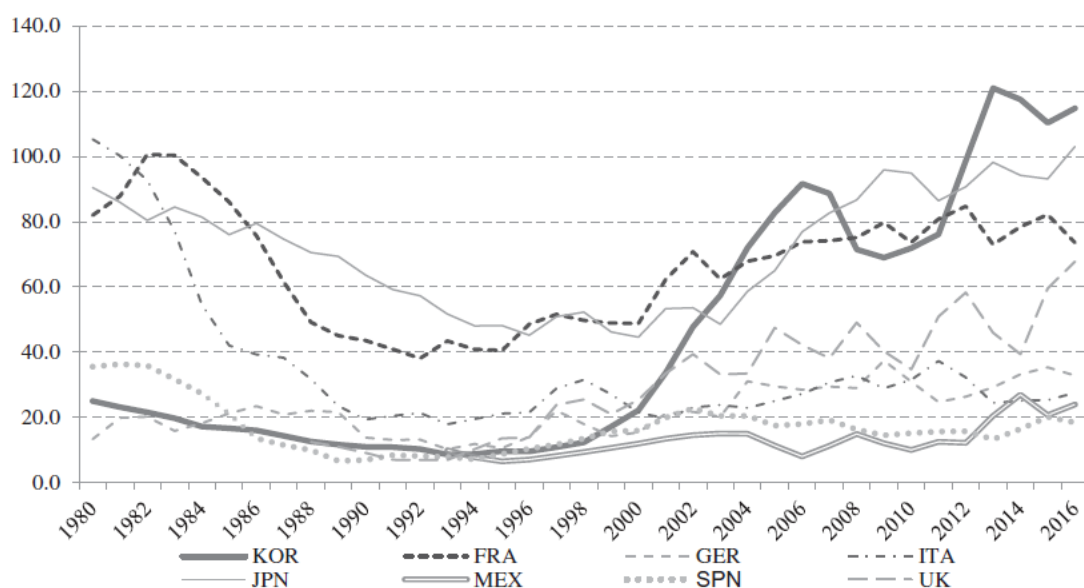
Torniamo quindi alle ragioni di queste politiche protezionistiche, che sono collegate alla difesa dell'identità nazionale e alle esternalità positive, sia economiche che culturali, della produzione nazionale. Queste esternalità possono riguardare il turismo, il sostegno alle esportazioni dei prodotti nazionali, l'immagine generale del paese. Per poter godere di queste esternalità e per difendere

l'identità culturale la produzione audiovisiva italiana ed europea riuscire a conquistare una quota rilevante del mercato interno e deve riuscire a competere efficacemente sul piano internazionale, cioè deve sviluppare volumi significativi di esportazioni. Il sentiero di sviluppo è quindi abbastanza chiaro: acquisire orientamento internazionale, lavorare sulle esportazioni ed aumentare i budget medi in modo che la distanza dalla produzione leader internazionale sia più ridotta. Questo sentiero fornisce anche degli indicatori che consentono di misurare nel tempo il successo delle politiche adottate ed eventualmente di operare gli opportuni fine tuning. Si tratta della percentuale di consumo del prodotto nazionale sul mercato interno e delle percentuali di export misurate come capacità di penetrazione nei diversi mercati e come quota dell'export sui ricavi nazionali. Tutti indicatori per cui esistono i dati, sono facilmente leggibili e si possono valutare in modo dinamico verificando gli eventuali progressi nel corso degli anni.

Il percorso è difficile ma non impossibile. Il caso della Corea del Sud sembra dimostrarlo. Fino al 1990 vi era un mercato cinematografico molto piccolo e la posizione della produzione nazionale era marginale. Poi un processo di riduzione delle barriere agli scambi internazionali, assieme ad una politica di sussidi limitati, ma centrati su obiettivi chiari, e la facilitazione all'ingresso nell'audiovisivo di grandi imprese nazionali, ha innescato un processo di crescita del settore audiovisivo che ha portato ad un aumento complessivo del mercato, ad una crescita significativa dei biglietti per i film nazionali e ad un aumento dell'export. Il numero di film prodotti annualmente si è leggermente ridotto mentre il budget medio e i ricavi medi sono aumentati. Nella figura 1 viene mostrato l'andamento dei biglietti per i film nazionali in 8 paesi e la Corea mostra nettamente i risultati migliori. L'approccio coreano supporta assieme un orientamento poco protezionistico e il principio di eccezione culturale, quindi ha l'obiettivo esplicito di rafforzare l'industria culturale nazionale, mantenere viva l'identità e far crescere le esportazioni.



Tabella: Numero di biglietti di film nazionali venduti in alcuni paesi dal 1980 al 2016 (dati in milioni, media mobile su due anni)



Fonte: J.Parc, 2018

Lo stesso orientamento di policy ha favorito negli ultimi anni il consolidamento e lo sviluppo della produzione di serie la cui internazionalizzazione è stata accelerata dalla crescita delle piattaforme globali. Il recente successo globale di *Squid Game* testimonia sia della vitalità dell'industria audiovisiva coreana, che delle potenzialità che il nuovo contesto delle piattaforme offre alle industrie audiovisive disponibili a fare il salto verso un mercato più ampio. L'idea che l'approccio di policy possa essere stato determinante nell'innescare il percorso di crescita, sia dei film che delle serie, viene confermata dal fatto che la stessa operazione è stata fatta negli anni successivi nel settore musicale con lo sviluppo del k-pop che ha avuto la capacità di penetrare i mercati internazionali con un percorso di sviluppo autonomo e originale e con un prodotto diverso da quelli del mainstream musicale internazionale.

Quando gli obiettivi delle politiche sono quelli di rafforzare l'industria nazionale per mantenere una forte identità culturale, il sentiero di sviluppo punta inevitabilmente ad un aumento della quota di prodotti nazionali nel mercato interno e a una crescita delle esportazioni. In questi casi occorre stare particolarmente attenti ai dettagli delle politiche e alle modalità concrete con cui vengono amministrare per evitare che i risultati attesi siano vanificati da effetti indesiderati perversi.

## 5 Il disegno delle policies e i rischi possibili

Le autorità che disegnano le specifiche misure e che amministrano i sussidi e le altre misure di intervento nelle dinamiche del mercato dovrebbero sviluppare una profonda conoscenza dei meccanismi economici dell'industria audiovisiva e una capacità di comprendere gli specifici incentivi che i vari soggetti hanno nelle diverse situazioni. Infatti, visto che non c'è una funzione di produzione definita e che le soluzioni contrattuali di finanziamento della produzione e di organizzazione della distribuzione sono estremamente variegata e flessibili, esiste il rischio concreto di spingere gli operatori verso soluzioni non ottimali, oltre al rischio di cattura del regolatore da parte di possibili rent seekers. Questo può avvenire quando gli apparati pubblici di fatto delegano agli operatori la selezione dei meccanismi operativi con cui disegnare e distribuire i sussidi.

Un rischio particolarmente rilevante è quello di ridurre la propensione all'innovazione degli operatori. Per aumentare il consumo di film e serie nazionali e per aumentare le esportazioni non c'è altra soluzione che fare film e serie innovative, capaci di coinvolgere il pubblico, sempre alla ricerca del successo con continue innovazioni, capaci di toccare temi universali in modo da avere attrattiva anche in altri paesi. Quindi uno dei problemi specifici dei governi è come costruire le politiche in modo che supportino gli operatori spingendoli però verso questo orientamento e questa direzione.

In generale i supporti indiretti che garantiscono la disponibilità generalizzata di infrastrutture come studi, agenzie per l'export, sviluppo di capitale umano, creano benefici per tutta l'industria e sembrano funzionare meglio di quegli interventi che selezionano specifici operatori con specifici contenuti e che rischiano di essere più distorsivi. Per ragioni simili, gli incentivi fiscali che sono disponibili sostanzialmente per tutte le produzioni sono più giustificabili delle misure che discriminano fra diverse produzioni o intervengono nelle regole di ingaggio fra i diversi operatori. Infatti in un'industria tutta orientata all'innovazione che adotta strategie difficili per selezionare i progetti giusti, le asimmetrie informative tra regolatori e imprese sono elevatissime ed è poco probabile che la capacità di selezionare progetti del regolatore sia adeguata.

Di questi potenziali problemi sembrano rendersi conto molti paesi europei che hanno scelto di applicare le normative protezionistiche e gli obblighi di investimento in modo leggero con poche regole generali, cercando di interferire il meno possibile con le scelte concrete degli operatori. Ad esempio in Germania per i servizi lineari, in linea con la direttiva AVMS, è solo prevista la trasmissione del 50% di opere europee, con una presenza significativa di produttori indipendenti, ma non esistono allo stato dei veri e propri obblighi di investimento mentre per i servizi a richiesta è stato scelto un prelievo fino al 2,5% che confluisce in un fondo per la produzione nazionale. In questo filone molti paesi prevedono obblighi leggeri di investimento per i servizi a richiesta, senza rilevante regolamentazione aggiuntiva che specifichi sottoquote e definizioni complesse di produttore

indipendente e produzione nazionale. La Spagna pensa ad un obbligo di produzione di opere europee del 5%, l'Olanda fra il 3% ed il 6% il Portogallo fino al 4%, la Grecia e la Polonia dell'1,5%.

Una notevole eccezione è quella della Francia che ha da sempre un approccio molto interventista, un sistema di regole dettagliato e pervasivo, unito ad un flusso di sussidi e supporti che non ha uguali nel mondo. In marzo 2021 la Commissione Europea ha espresso dubbi sull'approccio francese nell'implementazione della direttiva AVMS ritenendo che l'obbligo per i servizi a richiesta di dedicare l'85% della quota del 20-25% del loro fatturato alla produzione francese fosse un livello eccessivo e discriminatorio nei confronti delle produzioni degli altri paesi europei.

Anche in Francia però non mancano le voci critiche. Secondo un rapporto del CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) il sistema di sussidi ha creato una polverizzazione eccessiva del settore sostenendo molte piccolissime case di produzione, mentre però allo stesso tempo il sistema di regole sembra favorire pochi grandi operatori. Secondo un rapporto dell'Antitrust Francese, "anche considerando il settore che questa regolazione cerca di proteggere, la sua efficacia sembra molto discutibile proprio in relazione alla promozione dell'industria e agli obiettivi culturali". Lo stesso Dominique Boutonnat, prima di diventare capo del CNC (Centre National du Cinema), puntualizzava in un rapporto la necessità di mettere a punto una nuova strategia che incoraggiasse maggiormente la mobilitazione di fondi privati nel finanziamento della produzione audiovisiva..

## **6 Conclusioni**

Le recenti misure promosse dalla Direttiva sui Servizi Media Audiovisivi si inseriscono in un percorso europeo di sostegno all'industria audiovisiva che si muove da diversi decenni lungo un tracciato consolidato. Anche se i numerosi sostegni comunitari e nazionali hanno consentito la sopravvivenza di industrie audiovisive nazionali, tuttavia gli obiettivi di formare un mercato comune europeo e di promuovere un'industria capace di competere sul mercato globale sembrano ancora lontani.

Gli strumenti di difesa maggiormente utilizzati sono di tipo protezionistico che si presentano meno efficaci in un mercato con prodotti così differenziati e che presentano numerosi possibili effetti indesiderati. L'idea prevalente sembra essere stata di trovare un bad guy cui addossare l'onere di finanziare le produzioni nazionali senza preoccuparsi troppo di come aumentare l'attrattività e l'orientamento di mercato di queste produzioni: prima le televisioni, poi le televisioni a pagamento e ora le piattaforme svod.

Il nuovo contesto dell'industria audiovisiva che sembra emergere dalle innovazioni tecnologiche più recenti può suggerire un'evoluzione di queste politiche verso strumenti più attenti al mantenimento della competitività e alla capacità di competere sui mercati globali. Le industrie audiovisive europee

hanno molto da guadagnare nel rapporto con le nuove piattaforme digitali, ma devono recuperare orientamento alla domanda, capacità di rischiare e attenzione ai mercati internazionali.