

Quale agency per le politiche culturali e creative? Il caso delle Film Commission

Silvia Lucciarini*

Introduzione

In Europa, il settore culturale e creativo rappresenta il 4,5 % del prodotto interno lordo dell'Unione Europea e impiega il 3,8 % della forza lavoro (8,5 milioni di persone), contribuendo in modo rilevante alla crescita economica, all'occupazione, all'innovazione e alla coesione sociale. Inoltre, è un ambito che ha mostrato una forte tenuta in tempi di recessione e concorre allo sviluppo delle competenze e al risanamento urbano, producendo un impatto positivo su altri comparti quali il turismo e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (COM 2014).

In Italia, l'Industria Creativa e Culturale raccoglie dieci sotto-settori – Radio, Quotidiani & Periodici, Pubblicità, Musica, Libri, Audiovisivo, Arti Visive, Arti Performative, Architettura, Videogiochi – che nel 2015 hanno creato un valore economico di 47,9 miliardi di euro, corrispondente al 3% del PIL, con una crescita del 2,4% rispetto all'anno precedente. Nel biennio 2014-2015 i ricavi diretti sono aumentati di 951 milioni di euro, pari ad un +2,4%, e rappresentano l'86% dei ricavi totali. Quasi 90 centesimi su ogni euro messo in tasca dal settore proviene quindi dalle attività della filiera creativa quali la concezione, la produzione e la distribuzione di opere e servizi culturali e creativi, mentre il rimanente è dovuto a ricavi indiretti, ovvero quelli relativi ad attività collaterali o sussidiarie. Si tratta dunque di un settore assai dinamico che sta mostrando una crescita più veloce di quella del PIL, che nello stesso periodo si è fermata a +1,5% (Rapporto Symbola 2016).

La dimensione culturale e creativa è ormai entrata nelle agende di indirizzo nazionali e sovranazionali per la capacità innovativa di innervare reti e processi, di creare possibili circuiti virtuosi tra produzione, consumo e qualificazione delle risorse (cfr. Ramella e Trigilia 2010, Manzo e Ramella 2015). Meno noto è se a tale consacrazione nelle agende di governo corrisponda un sistema e delle azioni che nel caso italiano incentivino tali percorsi di sviluppo.

La dimensione locale privilegiata, sia in termini di genesi dei processi che di ricadute, è stata più volte individuata nelle aree urbane (Helbrecht 2004, Harvey 1989, Florida 2003). Questo sia per l'accesso alle reti di mercato che per la disponibilità di competenze da parte di una composita classe creativa (Florida 2002). Inoltre sono le aree urbane che in alcuni casi emblematici, negli USA come in UK, mostrano la capacità di creare esternalità positive non solo in termini economici ma anche sotto forma di beni collettivi per lo sviluppo (cfr. Ramella e Trigilia 2010). La dimensione istituzionale, così come il ruolo e il rapporto tra gli attori, appaiono dimensioni strategiche di osservazione, per comprendere meglio le traiettorie di sviluppo e il sistema di barriere e opportunità all'implementazione delle politiche culturali e creative.

Accanto al dibattito sulle città creative se ne è analogamente sviluppato un altro, di carattere più nazionale, che pur partendo dai contesti urbani, analizza la dimensione tecnologica e innovativa esplorandone gli aspetti reticolari e relazionali sul territorio (Burrone, Trigilia 2001, Rullani 2002), nel solco della consolidata tradizione di studi e ricerche sui distretti industriali (Marshall 1921, Becattini 1989, Storper e Scott 2009).

La spazialità delle politiche culturali e creative è indubbia: eppure a seconda dei casi può essere declinata sia in contesti urbani che in aree diffuse. Sia in una forma che nell'altra, tali luoghi sono il cuore di pratiche e progetti di carattere multiscalare, che coinvolgono attori sovranazionali, nazionali e locali, attraendo investimenti o implementando progetti transnazionali. In questo lavoro si propone un ragionamento sull'architettura istituzionale nel settore dell'audiovisivo. In particolare verranno analizzati il ruolo e le logiche d'azione implementate dalle Film Commission, quale attore strategico nel sistema della governance delle politiche del comparto dell'audiovisivo e come questo agisca da incentivo o ostacolo al consolidamento e allo sviluppo territoriale.

Le Film Commission: un modello importato ma ancora non regolato

Le Film Commission videro la luce negli Stati Uniti a partire dagli anni Quaranta del secolo scorso a seguito del boom delle produzioni cinematografiche. Con l'aumento degli investimenti e degli attori coinvolti in tutto il processo, emerse la necessità di una struttura pubblica che funzionasse come interfaccia tra le imprese e le autorità locali (Ghedini 2006). E' a partire dalla necessità di fare affidamento su un attore cerniera tra gli aspetti organizzativi, di orientamento, consulenza e supporto tecnico, che nacquero le prime Film Commission.

Sulla scorta di questa genesi nella sponda ovest dell'Atlantico, attraverso meccanismi isomorfici, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta si istaurano le prime Film Commission europee: prima in Inghilterra, poi in Francia e a cascata negli altri paesi continentali, scandinavi e infine mediterranei. In Italia è l'Agenzia per la promozione del cinema italiano all'estero, la cosiddetta "Agenzia Italia", che invita le Regioni a dotarsi delle Film Commission, quale struttura di incentivo, supporto e orientamento al comparto dell'audiovisivo.

Il quadro istituzionale odierno, mostra ancora un'ampia frammentazione negli assetti e nelle esperienze. Spinti dalla necessità e dall'intento di colmare il gap rispetto agli altri paesi, che si erano già dotati delle Film Commission (FC), il caso italiano si è distinto per una ampia variabilità territoriale.

In base alla natura giuridica, si evidenziano quattro tipologie di FC sul territorio italiano: uffici interni agli enti pubblici (50% dei casi); fondazioni a partecipazione regionale (15%); associazioni culturali che operano in convenzione con enti locali (20%); strutture miste pubblico-private (15%) (Ghedini 2006).

Questo quadro istituzionale instabile, costituisce una barriera all'implementazione politiche del comparto audiovisivo. Come dimostrato dall'esperienza dei patti territoriali, la stabilità istituzionale favorisce la creazione di fiducia reciproca tra attori pubblici e privati, i cosiddetti processi di apprendimento cumulativi (Burrone, Crouch, Keune 2005) nonché la realizzazione di beni collettivi e il perseguimento di obiettivi di medio e lungo periodo (Cersosimo e Wolleb 2001, De Vivo 2004).

Tale strategia potrebbe essere agevolata dalla configurazione di obiettivi congiunti tra politiche: sviluppo, formazione, lavoro. L'integrazione potrebbe promuovere una via alta allo sviluppo locale, su settori innovativi, dalle professionalità qualificate. A fare da barriera a tale processo è la balcanizzazione istituzionale e uno spiccato de centralismo degli obiettivi.

Lo scarso coordinamento in atto tra le politiche aumenta invece la frammentazione istituzionale: alcune azioni di contrasto a questa debolezza nell'assetto di *governance* sono state pensate e implementate a partire dal 2001, con l'istituzione del Coordinamento delle FC, con l'inserimento nel coordinamento del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBACT) e la nascita di un fondo per l'implementazione delle attività di coordinamento. Nonostante questa spinta al coordinamento e alla centralizzazione, sono rimaste ancora irrisolte le questioni rispetto alla formulazione di un corpus giuridico chiaro. La modifica del Titolo V della Costituzione, contemporanea all'istituzione del coordinamento delle FC, ha limitato nei fatti l'azione dell'organo centrale. Infatti nella redistribuzione delle funzioni legislative e amministrative conseguenti alla riforma costituzionale, il settore dello spettacolo è stato compreso nell'ambito della "promozione e organizzazione di attività culturali" e inserito nelle materie di competenza concorrente. L'azione di coordinamento si è comunque evoluta, anche a fronte di queste difficoltà e nel 2004 è stato istituito l'IFC (Italian Film Commission), che comprende però solo le FC che sono parte integrante di enti pubblici o che si configurano come enti privati partecipati o convenzionati con enti pubblici locali. Le attività delle FC si concentrano sul duplice obiettivo di valorizzare il territorio di riferimento da un lato, e promuovere l'economia locale qualificata legata al comparto dell'audiovisivo dall'altro.

Mettere a sistema lo sviluppo locale, la formazione, i trasporti e la logistica, e la valorizzazione del patrimonio artistico e naturale, sono state le spinte che all'interno delle FC hanno promosso l'elaborazione di bandi e strumenti più complessi, basati su una logica negoziale legata ai singoli progetti. Le FC hanno dimostrato pertanto una interessante capacità di imprenditorialità politica, attraverso l'allocazione di risorse strategiche e funzionali e la messa in rete con altri attori pubblici e privati. Il risultato di queste geografie dell'imprenditorialità sono molto varie nelle regioni. Infatti, "a differenza del tradizionale quadro neocorporativo, in cui gli attori sono legittimati ex ante e sono investiti di compiti e diritti di rappresentanza allargata, nel quadro delle politiche di nuova generazione la configurazione costituzionale degli attori è definita dentro il frame della specifica politica, deve essere guadagnata sul campo, almeno in certa misura" (Donolo 2005).

Nel terrain vague normativo, forse anche grazie a questo, le Film Commission hanno funzionato da catalizzatore per la partecipazione, intesa come risorsa della società civile, attraverso la costruzione di partenariati tra attori portatori di interessi d'impresa privata veicolati da istituzioni pubbliche, e proprio in virtù di tale configurazione hanno agglutinato consenso sia a livello nazionale che locale. L'innovazione si concentra nei contesti regolativi, in una logica di progetto (le singole produzioni), che hanno prodotto la costruzione – all'interno di ciascuna FC - di una maggiore razionalità procedurale. Tale condizione ha da un lato aumentato la forza dei dispositivi di implementazione, quali bandi, accordi e partenariati (Lascoumes e Le Gales 2005), nonché uniformato codici di comportamento, ma dall'altro lato ha anche potenziato la necessità di azioni di networking sul territorio, per dare supporto logistico alla produzione e per mettere in rete professionalità e competenze.

Le film commission come dispositivi per l'implementazione di beni pubblici per lo sviluppo

Nella crisi generata dalla disaffezione e disattenzione rispetto agli spazi pubblici e collettivi, in un contesto dove aumenta il peso degli spazi privati e semi-privati ci sono elementi esterni che aumentano la difficoltà di mettere a sistema strategie di crescita inclusiva, anche in settori qualificati e innovativi. Tra tutte, il minore investimento dei fondi pubblici nel comparto audiovisivo e la frammentazione istituzionale, in un quadro regolativo ancora incerto, sono elementi che indeboliscono le potenzialità sia di sviluppo che di costruzione di beni pubblici legati a settori competitivi. Le azioni di promozione delle FC, ancora frammentate e poco coordinate, sebbene spingano sulla valorizzazione del territorio e sulla redistribuzione e investimento della ricchezza negli ambiti locali, soffrono ancora di una scarsa uniformità nelle logiche d'azione implementate dalle FC.

Certamente sono significativi gli impatti sul territorio, in termini di ideazione e valorizzazione delle competenze e delle specificità locali. In questo senso il comparto audiovisivo può funzionare anche come attore attorno al quale si stabilisce un consenso e una mobilitazione, in particolare rispetto alla questione dei beni comuni.

I beni comuni divengono rilevanti in quanto tali infatti soltanto se accompagnano la consapevolezza teorica della loro legittimità con una prassi di conflitto per il riconoscimento di certe relazioni qualitative che li coinvolgono. In altri termini, i beni comuni sono resi tali non da presunte caratteristiche ontologiche, oggettive o meccaniche che li caratterizzerebbero, ma da contesti in cui essi divengono rilevanti in quanto tali (Donolo 2012). In questo senso le innovazioni istituzionali ravvedibili nel sistema delle FC, quali gli aspetti procedurali, la struttura coordinata centralmente ma che si sviluppa attraverso contatti e relazioni reticolari sul territorio, la promozione di strategie di internazionalizzazione, hanno insita la potenzialità di contribuire alla dotazione di beni collettivi per la competitività (Burroni, Crouch, Keune 2005) con l'esito possibile di potenziare la cosiddetta *territorial regime competition* (Crouch e Trigilia 2001), come anche di innervare capitale sociale in aree tradizionalmente più deprivate di risorse materiali e immateriali.

Molte ricadute di tali processi hanno carattere spaziale e impattano sulle realtà locali.

La qualità dello spazio viene a dipendere non solo dalla qualità delle dotazioni – infrastrutture e servizi- presenti sul territorio e dalla qualità dei progetti e degli oggetti localizzati sul territorio, dalle relazioni istituite tra i luoghi materiali (Bellaviti 2011) e chi li anima, ma anche dalle caratteristiche immateriali e identitarie dei luoghi, fortemente veicolate dalla dimensione culturale e creativa che vive anche nella ritraduzione dei luoghi e degli spazi da parte del settore audiovisivo. Questo processo di riscrittura parte dalla capacità imprenditoriale dell'attore pubblico, privato e istituzionale di incoraggiare tali processi reinterpretativi possono promuovere altre imprenditorialità, anche nella forma di microprogetti o di specializzazioni professionali. Queste azioni sul territorio – in un'accezione reticolare- contribuiscono a creare un collettivo che restituisce i luoghi alla cittadinanza ma densi di significato condiviso, non più lasciati unicamente alla significazione individuale. Ma si possono individuare anche altre importanti ricadute negli ambiti territoriali.

L'importanza degli attori locali e delle loro strategie di promozione e concertazione per accrescere le economie esterne materiali e immateriali è fondamentale per lo sviluppo delle imprese

e l'inclusione dei lavoratori. La possibilità di sostenere la nascita di nuove aree territoriali deriva sia dalla possibilità di poter accedere e utilizzare una serie di risorse naturalmente presenti nei territori come ad esempio la presenza di lavoro qualificato o d'impresie specializzate, sia soprattutto da economie intenzionali che attraverso una azione coordinata possono produrre infrastrutture, servizi di welfare, accesso al credito ecc., cioè beni collettivi a disposizione dei lavoratori e delle imprese. Nella creazione di economie esterne intenzionali è però fondamentale il ruolo giocato da una serie di soggetti, istituzionali e non, in cui il sindacato può rappresentare un attore chiave per la promozione di sistemi integrati di sviluppo territoriale. A fronte dell'estrema frammentazione del tessuto produttivo legato al comparto dell'audiovisivo e della presenza di una forza di lavoro molto eterogenea alcuni attori possono risultare strategici nel coordinamento e nell'implementare la partecipazione sul territorio, come ad esempio i sindacati (De Vita, Lucciarini 2016). Nelle aree in cui ci si trova in prevalenza di fronte a piccole imprese che operano in settori emergenti o comunque in via di ristrutturazione, una concertazione maggiormente diffusa sembra poter essere funzionale al pari della contrattazione collettiva tradizionale. In entrambi i casi la forza risiede nella capacità di rappresentare un bisogno comune che proprio perché produce vantaggi per tutti aumenta la legittimità e la forza dei soggetti che se ne fanno promotori. A cambiare è evidentemente la logica che da categoriale o di comparto diventa trasversale e fondata sulla messa in rete di risorse funzionali per tutti i soggetti che operano in quel territorio (De Vita, Lucciarini 2016).

Appare chiaro, quanto la promozione del comparto audiovisivo abbia un interessante potenziale per sostenere processi di crescita inclusiva, rispondendo a molte delle sfide sociali ed economiche presenti sia in territori dotati che in zone maggiormente svantaggiate.

Bibliografia

- Becattini G. (1989), "Riflessione sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico", *Stato e Mercato*, n. 25,
- Burroni L., Crouch C. e Keune M., (2005) *Governance caleidoscopica*, Stato e Mercato
- Burroni L., Trigilia C., 2011, *Le città dell'innovazione. Dove e perché cresce l'alta tecnologia in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Cersosimo D., Wolleb G., 2001, *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in "Stato e mercato",
- De Vita, Lucciarini 2016, Paper Sisec, Gennaio 2017, Roma
- De Vivo P., 2004, *Pratiche di conciliazione e sviluppo locale*. Milano, Angeli
- Donolo C, 2012, *I beni comuni presi sul serio*, in *L'Italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena, C. Iaione, Roma, Carocci,
- Donolo C., 2005, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali. Osservazioni su una nuova generazione di policies?*, *Stato e mercato*
- Florida R., 2005: *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge
- Ghedini, O. P. 2006, *Le Film Commission: esperienze e prospettive*, in "Le istituzioni del federalismo", suppl. rivista Studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna, suppl. 4, pp. 29-37.
- Harvey, D. 1989: *From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism*. *Geogr. Ann.* 71
- Helbrecht, I. (2004) *Denkraum Stadt*, in Siebel, W. (ed.) *Die europäische Stadt*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag, pp. 399–408,
- Lascoumes P. Le Galès P., 2005, *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », 2005
- MARSHALL, A. (1921) *Industry and Trade*, 3rd edn. London: Macmillan.
- Ramella F., Manzo C., 2015, *Fab Labs in Italy: Collective Goods in the Sharing Economy*, Stato e Mercato
- Ramella F., Trigilia C., (a cura di), 2010, *Imprese e territori dell'alta tecnologia in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Rapporto Symbola, 2016, *Io sono cultura – 2016*, *L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*
- Rullani E., 2002, "Global-mente", *Economia e politica industriale*, 29(113)
- Storper, M., Scott, A. J. (2009) *Rethinking human capital, creativity and urban growth* *Journal of Economic Geography*, 9 (2). 147-167

* Ricercatore.