

Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome riguardante il d.lgs. 28/2004 “Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche”

PREMESSA ED INQUADRAMENTO COSTITUZIONALE

La riforma del Titolo V della Costituzione ha posto in primo piano la necessità di valorizzare il ruolo delle Regioni e delle autonomie in un disegno organico che vede il livello territoriale come una parte attiva per lo sviluppo delle attività culturali ed economiche. Anche per le attività cinematografiche si pone questa necessità, che è insieme una sfida e un’opportunità per il sistema regionale, circa la sua capacità di essere parte di un insieme di interventi che sia di vero beneficio per lo sviluppo delle attività e per il loro maggiore impatto culturale sul territorio. Questo insieme di interventi deve essere ricondotto ad un coordinamento di funzioni che, in una fase transitoria, può avere al centro un opportuno sistema di accordi tra lo Stato e le Regioni, ma che passa obbligatoriamente per una significativa opera di revisione normativa.

In questo quadro – pur rendendosi necessario apportare fin da ora alcune modifiche al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 “Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137” per adeguarlo ad un modello coerente con il riparto delle competenze sancito dalla riforma del Titolo V della Costituzione attuata nel 2001 – la prospettiva non può che essere quella di una nuova legge di profonda riforma del settore. La Corte costituzionale, infatti, con la sentenza 19 luglio 2005, n. 285, ha chiarito in modo inequivocabile che “le attività di sostegno degli spettacoli, tra i quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche sono sicuramente riconducibili alla materia

promozione ed organizzazione di attività culturali affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni”. Inoltre, nella complessa articolazione della materia, una collocazione particolare spetta alla disciplina concernente l’apertura di sale e multisale cinematografiche che deve essere ricondotta alla diversa materia del “governo del territorio”, pur sempre di competenza concorrente.

Da questa collocazione consegue, in primo luogo, che allo Stato spetta la fissazione dei soli principi fondamentali, mentre alle Regioni compete la potestà legislativa di disciplina della materia. In secondo luogo, risulta necessaria l’adozione di meccanismi di “leale collaborazione” che sono anche stati specificati dalla Corte attraverso l’individuazione – a partire dal testo vigente – di molti casi in cui occorre l’“intesa” con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e altri in cui occorre l’espressione del parere obbligatorio di tale organo. Ciò permette alle Regioni, in materie che sarebbero di loro competenza, di recuperare quantomeno un potere di codecisione nelle fasi delle specificazioni normative o programmatiche.

Dalla sentenza della Corte costituzionale n. 285/2005 è venuta, quindi, una sostanziale censura del decreto legislativo n. 28/2004, nella misura in cui esso non contiene i “principi fondamentali”, bensì una normativa di dettaglio vasta, articolata ed autoapplicativa. Appare evidente che la Corte costituzionale ha potuto solamente limitarsi ad interventi “tampone”, del tutto provvisori, che portano al rispetto del livello minimo della leale collaborazione, ma non possono ritenersi esaustivi delle necessità di intervento normativo su di un testo lontano dalla piena realizzazione del dettato costituzionale.

D’altra parte, la sentenza n. 285/2005, con grande equilibrio, riconosce il ruolo importantissimo che lo Stato è chiamato a svolgere in questa materia. Essa afferma, infatti, che “il livello di governo regionale e, a maggior ragione, quello infraregionale, appaiono strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di discipli-

na e sostegno del settore cinematografico”. Afferma poi che “ciò giustifica, di conseguenza, un intervento dello Stato che si svolga, anzitutto, mediante la posizione di norme giuridiche che siano in grado di guidare – attraverso la determinazione di idonei principi fondamentali – la successiva normazione regionale soddisfacendo quelle esigenze unitarie cui si è fatto riferimento ma anche, là dove è necessario, mediante la avocazione in sussidiarietà sia di funzioni amministrative che non possano essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia della relativa potestà normativa per l’organizzazione e la disciplina di tali funzioni”.

Appare evidente, che il principio della possibile “avocazione in sussidiarietà” può avere anche una notevole importanza nella previsione e nella gestione di una opportuna fase di transizione, rispetto alla quale potrebbero manifestarsi dei livelli di adeguatezza strutturale, anche differenziati nelle varie realtà territoriali. Il necessario trasferimento di potestà e funzioni al livello regionale potrebbe quindi essere valutato anche sulla base di criteri di adeguatezza amministrativa.

PROSPETTIVE DI RIFORMA

A) *Legge “di sistema”*

Per corrispondere nel modo migliore all’invito che il Governo ha rivolto alle Regioni per una forte collaborazione nella riforma della normativa sul cinema, occorre innanzitutto tenere conto di due importanti e differenti opportunità che sono state rappresentate. Da un lato è stato avviato infatti l’*iter* istruttorio per la correzione del d.lgs. 28/2004, con la previsione di giungere alla sua definitiva approvazione nei prossimi mesi; dall’altro lato il Governo ha ribadito l’intenzione di avviare a brevissimo l’elaborazione di una nuova legge “di sistema” anche in considerazione della presentazione di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Ciò premesso, è evidente come le Regioni siano interessate a entrambi i percorsi di riforma, consapevoli tuttavia che un quadro normativo pienamente rispettoso della costituzione possa essere conseguito solo grazie ad una riforma complessiva della normativa statale. L'obiettivo è quello di intervenire sulle esigenze globali e i nodi strutturali del settore del cinema e dell'audiovisivo, nell'intera filiera che va dalla produzione, all'esercizio, alla diffusione sui nuovi *media*, affrontando, in particolare, il tema delle fonti di finanziamento degli investimenti pubblici, l'esigenza di più incisive misure antitrust, nonché di nuove regole nel rapporto tra cinema, televisione e nuovi canali di vendita o diffusione dell'audiovisivo.

Su questo primo e fondamentale percorso di riforma, è indispensabile da parte del Governo e del Parlamento un pieno coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome già nella fase di elaborazione della nuova legge, consolidando ulteriormente la collaborazione avviata.

B) *Correzioni al decreto legislativo 28/2004*

A fronte dell'avvio del lavoro per la riforma complessiva del settore, il secondo percorso, ovvero la correzione del d.lgs. 28/2004, ha l'obiettivo di apportare in tempi brevi alcune modifiche ritenute più urgenti all'attuale normativa, senza soluzioni di continuità sul piano legislativo.

In questo senso, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome avanza di seguito alcune proposte di correzione del decreto che, pur parziali, si muovono tuttavia nella prospettiva di un disegno di riforma più adeguato al nuovo contesto costituzionale, che dia piena attuazione alle competenze regionali nella materia.

1. *Principi fondamentali*

La prima modifica che occorre inserire è certamente quella volta ad affermare la competenza legislativa concorrente Stato-Regioni in materia di attività cinematografiche, individuando i “principi fondamentali” di riferimento che sovrintendono l’azione pubblica nella materia, secondo criteri di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza ed efficacia. Accanto a tali principi di carattere più generale, considerata la natura variegata e differenziata dei settori di intervento (produzione, distribuzione, promozione, esercizio, ecc.), si ritiene opportuno individuare, per ciascuno di essi, **alcuni principi-guida** specifici, allo scopo di delineare meglio le competenze delle diverse istituzioni e le forme della loro collaborazione.

2. *Produzione e distribuzione*

Per quanto riguarda i principi in questo specifico settore, va affermato che lo **Stato e le Regioni concorrono** al sostegno della creatività e della libertà di espressione, promuovono l’innovazione artistica, imprenditoriale e tecnologica, favoriscono lo sviluppo dell’industria cinematografica e audiovisiva; incentivano l’ideazione, la progettazione, produzione, distribuzione e diffusione dei prodotti cinematografici e audiovisivi italiani; promuovono l’innovazione tecnologica e la competitività in ambito internazionale delle produzioni cinematografiche e audiovisive italiane.

I settori della produzione cinematografica e della distribuzione sono strettamente connessi e sono caratterizzati **da una rilevante dimensione d’impresa**, trattandosi di attività che richiedono ingenti capitali e si svolgono in un ambito nazionale o sopranazionale. D’altro canto, si tratta di attività che hanno un **forte legame con il territorio** in cui vengono realizzate (professionalità coinvolte, **marketing e promozione territoriale**) ed un forte impatto in termini sociali, culturali ed economici.

Proprio per questo le Regioni hanno cominciato ad intervenire in maniera importante a sostegno delle produzioni cinematografiche con fondi regionali destinati ad un insieme di azioni ed attraverso le *Film Commission*. Va anche sottolineato che il finanziamento alle opere prime, ai documentari e ai cortometraggi rientra nelle politiche di promozione della creatività sulle quali alcune Regioni intervengono da tempo.

3. *Promozione*

Per quanto riguarda i principi fondamentali, occorre sottolineare che lo Stato e le Regioni operano per valorizzare la funzione delle sale cinematografiche quali sedi privilegiate di fruizione collettiva della produzione cinematografica; collaborano alla tutela e incentivano la conservazione e il restauro del patrimonio cinematografico e audiovisivo, a fini educativi e culturali, sostenendo a tal fine l'attività delle cineteche e mediateche; realizzano e sostengono mostre, festival, rassegne e iniziative, anche editoriali, che promuovano l'arte e la cultura cinematografica e audiovisiva in Italia e all'estero, con particolare attenzione al mondo della scuola e dell'università.

Riguardo alla promozione cinematografica, il ruolo regionale appare indubbiamente molto rilevante. Il necessario trasferimento di potestà e funzioni al livello regionale, tuttavia, deve tener conto da un lato della complessità del settore e delle diverse articolazione dell'attività promozionale (si pensi al sostegno a rassegne cinematografiche, all'editoria, alle cineteche, al cinema *d'essai* o a festival di rilievo locale o nazionale ed internazionale), dall'altro lato di attente valutazioni sui criteri di adeguatezza amministrativa. In attesa che si avvii, nel più breve tempo possibile, un confronto istituzionale per la definizione della riforma organica e di sistema dell'intero settore si ritiene che la previsione normativa di intese o accordi di programma sia lo strumento più idoneo anche al fine di sperimentare forme avanzate di concertazione e collaborazione per la ripartizione delle risorse del fondo unico per lo spettacolo.

In particolare, a partire da una lettura condivisa delle attività più significative proposte nel territorio di riferimento, e nel rispetto degli obiettivi contenuti nel programma triennale della Consulta territoriale, gli accordi individuano le azioni prioritarie su cui lo Stato e le Regioni concentrano le proprie risorse, in un'ottica poliennale. Ciò consentirebbe da un lato l'effettiva concertazione Stato-Regioni sulle scelte strategiche di promozione nel quadro della razionalizzazione delle risorse; dall'altro lato una maggiore stabilità e garanzia di durata per le attività di promozione con evidenti benefici in termini di qualità e incisività.

In questa prospettiva, si propone tra i primi interventi di modificare il d.m. 28 ottobre 2004 sulle modalità di gestione delle risorse destinate alla programmazione cinematografica, prevedendo innanzitutto che le domande di sovvenzione siano inoltrate, entro l'anno che precede lo svolgimento dell'iniziativa, sia al Ministero, sia alle Regioni di riferimento. Sulla base dei progetti presentati e delle iniziative autonomamente proposte dalla Regione e dal Ministero, ogni accordo dovrebbe indicare:

- a) gli obiettivi e le azioni prioritarie che si intendono perseguire;
- b) le iniziative da realizzare, con i relativi costi, ed i soggetti attuatori;
- c) l'entità della partecipazione finanziaria del Ministero e della Regione nel primo anno, i rispettivi finanziamenti per le singole attività e la previsione di spesa per i due anni successivi;
- d) le modalità di erogazione dei finanziamenti ai soggetti attuatori e i casi nei quali essi possono essere eventualmente ridotti o revocati;
- e) l'obbligo, da parte dei soggetti beneficiari dei contributi, di fornire alla Direzione Generale per il Cinema e alla Regione dati e informazioni sull'andamento della propria attività.

Occorre inoltre considerare l'opportunità di introdurre una soglia minima di *budget* complessivo, affinché l'iniziativa o

l'attività di promozione sia considerata di rilevanza nazionale e/o internazionale e possa quindi beneficiare del contributo statale (fatti salvi i progetti speciali come previsti dal d.m. 28 ottobre 2004 e nuovo allegato A 3/10/2005).

Per quanto riguarda la Consulta territoriale, nell'attuale fase l'unica competenza che deve essere mantenuta è quella della proposta degli obiettivi per la promozione delle attività cinematografiche. Deve essere inoltre soppressa, all'art. 4, la lettera *a*) del comma 3, anche in relazione a quanto si propone al successivo punto 4. In prospettiva occorre pensare a un superamento della stessa Consulta territoriale per valorizzare il ruolo delle intese tra lo Stato e le Regioni, rendendo più chiara la distinzione tra le competenze istituzionali e quelle tecniche.

Inoltre, è necessario estendere le agevolazioni e la dichiarazione di pubblico interesse per il patrimonio e l'attività della Cineteca nazionale alle cineteche, mediateche o agli istituti regionali che saranno individuati ai sensi del regolamento di attuazione dell'art. 5 della legge 15 aprile 2004, n. 106, sul deposito legale dei documenti di interesse culturale destinati all'uso pubblico.

4. *Esercizio*

Riguardo all'esercizio cinematografico si è già ricordato l'orientamento della Corte costituzionale, particolarmente netto nella valorizzazione della competenza amministrativa regionale (manifestatosi anche con la dichiarazione di illegittimità dell'art. 22, comma 5, del d.lgs. 28/2004). Di conseguenza, anche sulla base del lavoro già svolto dalle Regioni per la regolamentazione dell'apertura delle sale, è possibile integrare la legge statale con una più coerente individuazione dei principi fondamentali di riferimento per la legislazione regionale. In particolare, al fine di promuovere una diffusione più adeguata, la qualificazione e lo sviluppo delle attività

cinematografiche sul territorio, i principi che devono guidare il legislatore regionale possono essere così sintetizzati: *a)* centralità dello spettatore, affinché possa contare su di una rete di sale e arene efficiente, diversificata, capillare sul territorio e tecnologicamente avanzata; *b)* valorizzazione della funzione dell'esercizio cinematografico per la qualità sociale delle città e del territorio; *c)* pluralismo ed equilibrio tra le diverse tipologie di esercizi cinematografici.

Nel quadro, quindi, di un prefigurato ruolo centrale delle Regioni e nell'insostenibilità del mantenimento in capo a due diversi livelli istituzionali dell'autorizzazione all'esercizio e dell'incentivazione alla riqualificazione del sistema delle sale (come avviene incongruamente oggi), si pone semmai il problema di un graduale passaggio di competenze che tenga conto della effettiva capacità delle singole amministrazioni regionali a garantire un appropriato esercizio delle funzioni.

Nella prospettiva di un completo passaggio alla competenza normativa e amministrativa regionale, le Regioni, per il proprio territorio, anche con riferimento a determinate aree geografiche o per tipologia di esercizi cinematografici, definiscono le priorità per l'erogazione di contributi in conto interessi o capitale, per le finalità individuate all'art. 15.

Avendo a riferimento uno schema di avviso pubblico approvato dal Ministero d'intesa con le Regioni e sentita la Consulta territoriale, le Regioni provvedono ad emanare il bando per l'assegnazione di contributi alle imprese di esercizio e ai proprietari di sale cinematografiche, raccolgono le domande relative e approvano la graduatoria dei beneficiari da trasmettere al Ministero che provvede alla verifica della loro regolarità e all'erogazione dei contributi, secondo le modalità operative stabilite con decreto ministeriale di cui all'art. 12 comma 5.

Roma, 25 gennaio 2007