

La diffusione degli esercizi cinematografici. Programmazione, concertazione e decentramento

Gianni Cottafavi*

Sommario

1. *I principi fondamentali e le ragioni dell'intervento pubblico.*
- 2. *La programmazione degli insediamenti: approccio territoriale e analogie con la pianificazione della distribuzione commerciale.*
- 3. *L'introduzione del procedimento unico: innovazione e semplificazione.*
- 4. *Conclusioni.*

1. I principi fondamentali e le ragioni dell'intervento pubblico

L'apertura di sale cinematografiche, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, rientra nell'ambito della competenza legislativa regionale concorrente; essa viene quindi disciplinata da leggi regionali sulla base di principi fondamentali determinati dalla legislazione statale.

Allo scopo di adeguare le norme statali alla riforma Costituzionale del 2001, l'art. 22 del 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", noto anche come "decreto Urbani", ha assegnato alle Regioni il compito di disciplinare "le modalità di autorizzazione alla realizzazione, trasformazione ed adattamento di immobili da destinare a sale ed arene cinematografiche, nonché alla ristrutturazione o all'ampliamento di sale e arene già in attività" (1). Il medesimo articolo detta i principi fondamentali che debbono guidare i legislatori regionali.

(*) Funzionario del Servizio Cultura, Sport e Progetto Giovani della Regione Emilia-Romagna.

(1) L'art. 22, comma 1, del d.lgs. 28/2004 è il seguente: "1. Le regioni, con proprie

I principi fondamentali confermano in larga parte la *ratio* delle norme che hanno regolato l'intervento pubblico dalla metà degli anni '60⁽²⁾. Circa l'apertura delle sale ed arene, alle Regioni viene infatti indicato l'obiettivo di "*razionalizzare la distribuzione sul territorio delle diverse tipologie di strutture cinematografiche*", tenendo conto di criteri quali: il rapporto tra la popolazione e il numero degli schermi nel territorio provinciale, l'ubicazione delle arene, il livello qualitativo degli impianti, la priorità ai trasferimenti di sale ed arene esistenti nell'ambito del territorio provinciale. Nella sostanza, si richiede alle Regioni di regolare la distribuzione dell'esercizio cinematografico sul territorio, al fine di tutelare innanzitutto gli operatori già attivi e favorire nuove aperture in aree scarsamente dotate di schermi⁽³⁾.

Poiché sul tema in questione diverse e autorevoli voci a più riprese hanno invocato la necessità di una deregolamentazione⁽⁴⁾, la Regione Emilia-Romagna, adottando la propria legge

leggi, disciplinano le modalità di autorizzazione alla realizzazione, trasformazione ed adattamento di immobili da destinare a sale ed arene cinematografiche, nonché alla ristrutturazione o all'ampliamento di sale e arene già in attività, anche al fine di razionalizzare la distribuzione sul territorio delle diverse tipologie di strutture cinematografiche, secondo i seguenti principi fondamentali: *a)* rapporto tra popolazione e numero degli schermi presenti nel territorio provinciale; *b)* ubicazione delle sale e arene, anche in rapporto a quelle operanti nei comuni limitrofi; *c)* livello qualitativo degli impianti e delle attrezzature; *d)* esigenza di assicurare la priorità ai trasferimenti di sale e arene esistenti in altra zona dello stesso territorio provinciale".

(2) L'autorizzazione all'apertura delle sale cinematografiche è stata introdotta con la legge 4 novembre 1965, n. 1213, all'art. 31. Nella sostanza, pur avendo subito nel tempo diversi aggiustamenti e correzioni, i criteri adottati dalla legislazione statale consentivano e quindi "indirizzavano" le aperture nei comuni ove l'indice di presenza di "posti-cinema" era più basso rispetto alla media regionale; l'indice di presenza era individuato col quoziente del rapporto fra posti nei cinema attivi, ovvero con più di 120 giorni di programmazione all'anno, e popolazione residente. A questo criterio di base si aggiungeva il rispetto di distanze minime dagli altri esercizi esistenti.

(3) In effetti, più che principi fondamentali, essi appaiono sostanzialmente criteri-guida della programmazione, aspetti quindi più pertinenti alla sfera di competenza regionale.

(4) Le posizioni critiche più autorevoli e significative sono quelle espresse dall'Au-

28 luglio 2006, n. 12 “Disciplina della diffusione dell’esercizio cinematografico”, ha ritenuto opportuno esplicitare le ragioni dell’intervento regolatore pubblico e lo ha fatto, al pari di altre Regioni⁽⁵⁾, enunciando i principi e le finalità della disciplina regionale della diffusione dell’esercizio cinematografico.

L’intervento pubblico, per la Regione Emilia-Romagna, è fondato su due ordini di ragioni. Innanzitutto, si ritiene importante garantire una ricca e articolata distribuzione e circolazione delle produzioni cinematografiche; a questo fine, è ritenuta una condizione imprescindibile la “compresenza equilibrata” di diverse tipologie di esercizio. Vi è poi la necessità di sottoporre l’insediamento dei grandi esercizi cinematografici a procedure che consentano, da un lato, di valutarne la sostenibilità ambientale, dall’altro lato di valorizzarne il ruolo per la qualità sociale ed urbana delle città. Questa seconda esigenza è resa esplicita nella legge regionale con l’obiettivo di regolare la realizzazione degli esercizi cinematografici principalmente attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale. È importante ricordare,

torità garante della concorrenza e del mercato, intervenuta sul tema con l’“Indagine conoscitiva nel settore del cinema” del 1994 e diverse segnalazioni negli anni 1994 e 1996. Successivamente e probabilmente tenendo conto dei ripetuti interventi dell’Autorità garante della concorrenza, col d.m. 29 settembre 1998, n. 391, è stata “liberalizzata” l’apertura dei cinema fino a 1.300 posti; inoltre l’apertura delle multisale fino a 2.500 posti situate in centri commerciali o in parchi tematici per l’intrattenimento è stata sottoposta alla sola verifica del rispetto di una distanza minima da altri esercizi cinematografici esistenti. Il decreto Urbani, in effetti, ha invertito il processo di deregolamentazione, assegnando alle Regioni la regolamentazione dell’apertura delle sale ed arene cinematografiche a prescindere dalla loro dimensione.

(5) Tra i provvedimenti più recenti: legge della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2006, n. 21; legge della Regione Liguria 3 maggio 2006, n. 10; legge della Regione Autonoma della Sardegna 20 settembre 2006, n. 15; legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4; legge della Regione Piemonte, 28 dicembre 2005, n. 17. Le forti analogie riscontrabili nei diversi provvedimenti legislativi sono dovute al corposo lavoro istruttorio svolto dal Coordinamento tecnico sullo spettacolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, conclusosi con la predisposizione di uno schema condiviso di legge regionale concernente la disciplina dell’esercizio cinematografico.

su questo aspetto, la sentenza della Corte costituzionale n. 285 del 2005. I giudici costituzionali, infatti, dichiarando illegittimo il mantenimento in capo al Ministero per i Beni e le Attività culturali di funzioni relative all'autorizzazione di multisale con più di 1.800 posti, hanno chiarito come l'autorizzazione all'apertura di sale cinematografiche sia da riferire alla materia "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, a differenza di altri aspetti delle attività cinematografiche, pur sempre a competenza concorrente, e tuttavia riferibili alla materia "promozione e organizzazione di attività culturali".

Le due differenti "finalità generali" desumibili dalla legge regionale nascono da una lettura critica dei rapidi mutamenti in atto nell'offerta cinematografica. In effetti, nel corso del quinquennio 2001-2005, l'offerta cinematografica nella regione ha registrato una significativa diminuzione del numero di esercizi, determinata principalmente dalla chiusura di numerosi cinema monosala nelle città capoluogo di provincia, che sono passati da 233 a 183. Nel medesimo periodo, il numero delle arene estive e delle multisale è rimasto sostanzialmente invariato, mentre i multiplex sono passati da 2 a 11 unità.

La rapida diffusione dei multiplex è un fenomeno che ha investito l'Europa nel suo complesso ed è tuttora in pieno svolgimento, anche nella nostra regione⁽⁶⁾. L'apertura dei grandi complessi cinematografici oggi in costruzione, infatti, andrà ad accrescere la presenza dei multiplex, colmandone l'assenza nelle Province di Modena e Parma. È probabile tuttavia che l'ulteriore diffusione delle grandi multisale acceleri la crisi progressiva delle monosale e delle piccole multisale nei medi e grandi centri urbani, fenomeno lungi dall'essere esaurito.

(6) Alla fine del 2006 sul territorio regionale sono 4 i multiplex in costruzione (nelle città di Bologna, Modena, Reggio Emilia, Parma) e una multisala (a Riccione), per complessivi 51 nuovi schermi.

La concentrazione delle sale in pochi grandi complessi rende oggettivamente più difficile la distribuzione dei prodotti cinematografici e audiovisivi “indipendenti”, col rischio di un impoverimento dell’offerta culturale. Infatti, poiché molti multiplex sono realizzati da società collegate alle grandi case di produzione, vi è il rischio oggettivo di veder significativamente limitata la possibilità di circuitazione dei prodotti cinematografici più “deboli” sotto il profilo commerciale, benché spesso si tratti delle produzioni più interessanti dal punto di vista culturale⁽⁷⁾. Dal punto di vista economico, il settore della produzione cinematografica è certamente in una posizione di forza rispetto alla distribuzione e all’esercizio; non sono così remoti, quindi, i rischi connessi alla presenza di posizioni dominanti nella diffusione dell’esercizio cinematografico sul territorio, anche a causa della forte riduzione del numero di operatori.

(7) Il decreto Urbani stesso individua tra le finalità generali dell’azione amministrativa la tutela e il sostegno del cinema *in primis* quale mezzo di espressione culturale. A nostro avviso, le finalità indicate dal decreto Urbani all’art. 1, andrebbero meglio e più correttamente configurate quali principi fondamentali ai sensi dell’art. 117, comma terzo, della Costituzione. Il testo dell’art. 1, commi 1-3, del 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” è il seguente: “1. La Repubblica, in attuazione degli articoli 21 e 33 della Costituzione, riconosce il cinema quale fondamentale mezzo di espressione artistica, di formazione culturale e di comunicazione sociale. || 2. Le attività cinematografiche sono riconosciute di rilevante interesse generale, anche in considerazione della loro importanza economica ed industriale. || 3. La Repubblica, nelle sue articolazioni e secondo le rispettive competenze, favorisce lo sviluppo dell’industria cinematografica nei suoi diversi settori; incoraggia ed aiuta le iniziative volte a valorizzare e a diffondere con qualsiasi mezzo il cinema nazionale, con particolare riguardo ai film di interesse culturale; tutela la proprietà intellettuale e il diritto d’autore contro qualsiasi forma di sfruttamento illegale; assicura, per fini culturali ed educativi, la conservazione del patrimonio filmico nazionale e la sua diffusione in Italia ed all’estero; promuove attività di studio e di ricerca nel settore cinematografico”.

2. *La programmazione degli insediamenti: approccio territoriale e analogie con la pianificazione della distribuzione commerciale*

I nuovi investimenti nel settore dell'esercizio cinematografico sono prevalentemente orientati verso strutture dotate di un numero crescente di sale e di servizi di ristorazione o di intrattenimento. L'offerta cinematografica ha subito quindi una trasformazione del tutto analoga a quella dell'esercizio commerciale, benché con qualche anno di ritardo, muovendosi verso una progressiva concentrazione in poche strutture dal grande impatto territoriale. Si è quindi ritenuto necessario integrare la disciplina regionale sull'uso del territorio con norme specifiche sulle attività cinematografiche, in coerenza con la disciplina della distribuzione commerciale.

Come dimostra l'ormai lunga esperienza nella programmazione dei medi e grandi esercizi commerciali, gli strumenti urbanistici svolgono un ruolo fondamentale per una distribuzione equilibrata degli insediamenti sul territorio.

La disciplina regionale della pianificazione territoriale assegna ai piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) il compito di definire i criteri per la localizzazione e il dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale o sovracomunale. Perno di congiunzione tra la programmazione "settoriale" in materia di attività cinematografiche e la pianificazione territoriale è quindi il concetto di "interesse sovracomunale" degli insediamenti. Esso consente di individuare le strutture destinate a soddisfare un bacino di utenza che esuberi dai confini amministrativi del comune, divenendo il fondamento più solido per la definizione di quella che è, agli effetti pratici, la "soglia di liberalizzazione", ovvero la dimensione degli insediamenti sottoposti unicamente alla verifica di compatibilità con gli strumenti comunali di pianificazione territoriale e alle norme in materia di igiene, sicurezza e tutela dei beni culturali⁽⁸⁾.

(8) L'unico limite amministrativo all'apertura di sale e arene che non siano di in-

La l.r. 12/2006 detta, quindi, la definizione di esercizio di interesse sovracomunale, assumendo a tal fine sia il parametro del numero dei posti, che quello del numero delle sale⁽⁹⁾. Introduce anche per la prima volta una differenziazione della soglia in relazione della dimensione demografica dei Comuni, prendendo spunto anche in questo dalla normativa sul commercio.

Tuttavia, se nel settore della distribuzione commerciale l'intervento regolatore del pubblico per la programmazione dell'insediamento delle medie e grandi superfici di vendita è stato sostanzialmente delegato alle Province⁽¹⁰⁾, in materia di apertura di sale cinematografiche, l'Assemblea Legislativa ha ritenuto opportuno mantenere al livello regionale specifiche funzioni amministrative. Il programma previsto all'art. 4 della l.r. 12/2006, infatti, non si limita a dettare indirizzi e direttive per il coordinamento dei singoli piani provinciali, come avviene nel caso della distribuzione commerciale; esso pone in capo alla Regione la definizione dei bacini d'utenza, dei livelli ottimali di presenza e degli obiettivi e criteri di sviluppo per gli insediamenti cinematografici di interesse sovracomunale. L'insediamento degli esercizi di interesse sovracomunale è quindi regolato da due diversi strumenti, il P_{TCP} da un lato e il programma regionale previsto all'art. 4 della l.r. 12/2006, dall'altro.

Il legislatore regionale ha ritenuto il livello regionale quello più idoneo a definire in ultima istanza i livelli ottimali di diffusione dell'esercizio cinematografico. I P_{TCP}, ed ancor prima le

teresse sovracomunale è da individuare, infatti, negli strumenti della pianificazione comunale, cui la l.r. 12/2006, peraltro, assegna il compito di favorire la riapertura di sale dismesse e la riqualificazione delle sale esistenti nei centri storici.

(9) L.r. 12/2006, art. 2, comma 1, lettera f).

(10) La legge regionale 5 luglio 1999, n. 14 "Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114", assegna alle Province il compito di definire attraverso i P_{TCP} sia le scelte di pianificazione territoriale per gli insediamenti commerciali, sia la programmazione della rete distributiva, sulla base degli indirizzi dettati dalla Regione. Si vedano, in particolare, l'art. 3, comma 5 e l'art. 5, comma 2.

conferenze dei servizi che dovranno individuare le aree idonee all'insediamento degli esercizi di interesse sovracomunale nella fase di prima attuazione, terranno conto ovviamente delle indicazioni fornite dalla Regione con l'atto di cui all'art. 4 della l.r. 12/2006; la funzione di programmazione regionale, tuttavia, contempla e disciplina il caso in cui dalla pianificazione urbanistica siano individuati più siti idonei di quanti siano gli insediamenti ritenuti "sostenibili" in relazione alle finalità che la legge intende perseguire. Il collegamento del programma regionale all'andamento del mercato previsto all'art. 4, comma 2 lettera *b*) della l.r. 12/2006, d'altra parte, postula un orizzonte temporale di validità del programma certamente più limitato rispetto ai P_{TCP}, benché non vi siano nella legge regionale precise indicazioni in tal senso.

Sul piano della programmazione degli insediamenti, agli effetti pratici, la legge avvia un percorso di concertazione e condivisione che per la prima volta coinvolge regione, province e comuni. Da un lato, infatti, l'atto di programmazione regionale degli insediamenti è adottato d'intesa con le Autonomie Locali. Dall'altro, sia la valutazione dell'idoneità delle aree per l'insediamento di esercizi di interesse sovracomunale nella fase di prima attuazione, sia la localizzazione "a regime" delle medesime aree nell'ambito dei P_{TCP}, avvengono mediante procedimenti o prassi concertative⁽¹¹⁾.

Va sottolineato, tuttavia, come la l.r. 12/2006 introduca anche significativi elementi di valorizzazione e responsabilizzazione del livello comunale. La legge, infatti, non solo ribadisce che il principale strumento di regolazione degli insediamenti cinematografici sono gli strumenti della pianificazione territoriale comunale⁽¹²⁾, bensì pone in capo ai comuni la competenza al

(11) Ci si riferisce da un lato alle conferenze dei servizi di cui all'art. 10 della l.r. 12/2006, dall'altro lato al procedimento per la formazione e l'approvazione dei P_{TCP} disciplinato dalla l.r. 20/2000.

(12) La centralità della pianificazione urbanistica comunale, nella l.r. 12/2006, è sottolineata in particolare dalle disposizioni degli artt. 4, comma 3, 5, comma 2 e 10, comma 2.

rilascio delle autorizzazioni all'insediamento e all'avvio degli esercizi cinematografici, come vedremo in seguito.

3. *L'introduzione del procedimento unico: innovazione e semplificazione*

Se sul piano della programmazione degli insediamenti la l.r. 12/2006 introduce procedure più complesse rispetto a quelli delineati dalla normativa statale previgente, circa il procedimento di autorizzazione il legislatore regionale ha perseguito il livello massimo di semplificazione.

Sul finire degli anni '90, la complessità del procedimento per l'apertura delle sale ed arene cinematografiche, dovuta principalmente al numero delle amministrazioni pubbliche coinvolte, aveva spinto il legislatore statale ad introdurre norme specifiche e "straordinarie" di semplificazione. Il carattere di straordinarietà delle misure introdotte è dovuto innanzitutto all'art. 4, comma 2⁽¹³⁾, del decreto legislativo n. 3 del 1988, con cui fu attribuita ai Prefetti la competenza al rilascio dell'autorizzazione all'apertura di sale cinematografiche e teatrali.

(13) Il testo dell'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 8 gennaio 1988, n. 3, "Riordino degli organi collegiali operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento dello spettacolo, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59", è il seguente: "2. L'accertamento dei requisiti tecnici, di idoneità, di sicurezza e di igiene per il rilascio da parte delle autorità competenti delle autorizzazioni all'apertura dei locali da destinare a sale per pubblici spettacoli, anche cinematografici o teatrali, è esclusivamente affidata alle commissioni provinciali di vigilanza, di cui all'articolo 141 del regolamento di esecuzione del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635. Ai fini del rilascio dei provvedimenti autorizzatori comunque necessari all'apertura dei locali da destinare a spettacoli cinematografici o teatrali, il prefetto convoca una conferenza di servizi con gli enti e le amministrazioni interessate, ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127. Le commissioni provinciali di vigilanza, anche avvalendosi dell'ausilio di personale tecnico di altre amministrazioni pubbliche, sono altresì competenti all'accertamento degli aspetti tecnici di sicurezza e di igiene, al fine dell'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 4 della legge 18 marzo 1968, n. 337".

A tal fine, i prefetti erano tenuti a convocare una conferenza dei servizi cui avrebbero dovuto partecipare tutte le amministrazioni competenti al rilascio di “provvedimenti comunque necessari”. Senza entrare ora nel merito dell’adeguatezza e della legittimità di una simile misura, è solamente qui il caso di accennare al fatto che essa è stata applicata molto di rado. Non solo. Il legislatore statale, di lì a pochi mesi, emanando le disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni per l’apertura di sale cinematografiche⁽¹⁴⁾, chiarì che l’autorizzazione ministeriale prevista dall’art. 31 della legge 4 novembre 1965, n. 1213 era comunque un provvedimento autonomo e ulteriore rispetto alle determinazioni delle conferenze dei servizi “eventualmente”, così recita il provvedimento, convocate dai prefetti.

Occorre anche ricordare che, sempre sul finire degli anni '90, sono state introdotte nell’ordinamento misure di semplificazione di portata e incisività ben più significative. Ci riferiamo, ovviamente, all’introduzione dello sportello unico per le attività produttive e del relativo procedimento⁽¹⁵⁾. Il percorso di autorizzazione di molte attività che rientrano oggi nella sfera di competenza degli sportelli unici per le attività produttive non era certo meno complesso e articolato di quello a cui erano sottoposti i cinema e teatri; tuttavia, sia le norme che avevano introdotto il procedimento “semplificato” della conferenza dei servizi di competenza prefettizia, sia le norme sul successivo ed autonomo procedimento di autorizzazione ministeriale sono sopravvissute anche alle innovazioni apportate col decreto del

(14) D.m. 29 settembre 1998, n. 391 “Regolamento recante norme per il rilascio di autorizzazione per l’apertura di sale cinematografiche, ai sensi dell’articolo 31 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, e successive modificazioni”.

(15) Le funzioni e i procedimenti di competenza degli sportelli unici sono disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 “Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l’ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l’esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell’articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

Presidente della Repubblica 7 dicembre 2000, n. 440, con cui sono state parecchio ampliate le tipologie di attività economiche rientranti nella competenza degli sportelli unici comunali.

In Emilia-Romagna gli sportelli unici delle attività produttive sono presenti nella maggioranza dei comuni e stanno consolidando con successo la propria esperienza, benché nella prassi diffusa molte attività commerciali e di servizio in senso lato non rientrino ancora nella loro competenza. Al legislatore regionale è parso quindi ragionevole e utile portare il procedimento per l'apertura delle sale ed arene cinematografiche nel campo di competenza degli sportelli unici per le attività produttive, ottenendo un primo importante risultato sul piano della chiarezza della norma e della semplificazione amministrativa⁽¹⁶⁾.

Grazie agli importanti suggerimenti del Coordinamento regionale degli sportelli unici, inoltre, la l.r. 12/2006 ha definito più propriamente il concetto di "autorizzazione all'apertura delle sale ed arene cinematografiche" quale "autorizzazione all'insediamento"⁽¹⁷⁾, in considerazione della sua natura di autorizzazione alla costruzione e alla trasformazione edilizia finalizzate alla realizzazione o all'adattamento di spazi e superfici per proiezioni cinematografiche, in coerenza con l'art. 22, comma 1, del decreto Urbani⁽¹⁸⁾.

Di conseguenza, si è distinta la fase iniziale di autorizzazione all'insediamento, che consiste nella verifica della conformità delle opere edili richieste alle norme statali, regionali e comunali vigenti, dalla fase "finale" della verifica o accertamento della regolare esecuzione dei lavori effettuati e della loro corrispondenza ai progetti approvati in precedenza. A questa fase,

(16) La Regione Emilia-Romagna ha seguito in questo senso la strada già percorsa dalla Regione Toscana con la propria legge regionale 27 dicembre 2004, n. 78 "Disposizioni in materia di autorizzazione dell'esercizio cinematografico", ove, all'art. 3, comma 3, è previsto che le domande di autorizzazione siano esaminate dai comuni con le procedure in tema di sportello unico di cui al d.P.R. 447/1998, come modificato dal d.P.R. 440/2000.

(17) L.r. 12/2006, art. 6, comma 1.

(18) L'art. 22, comma 1, del decreto Urbani, è riportato nella precedente nota n. 1.

che la legge regionale ha denominato “autorizzazione all’avvio dell’attività”⁽¹⁹⁾, appartiene anche il sopralluogo della commissione comunale o provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo richiesto dall’art. 80 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, cui fa seguito la licenza amministrativa di agibilità, oggi rilasciata dal comune. Entrambi i procedimenti, l’autorizzazione all’insediamento e l’autorizzazione all’avvio, sono ora di competenza degli sportelli unici per le attività produttive⁽²⁰⁾.

A differenza di quanto avveniva in base alla norma previgente, l’attestazione di conformità alla programmazione regionale, prevista dall’art. 6 della l.r. 12/2006 nel caso degli insediamenti di interesse sovracomunale, è ora un endoprocedimento del procedimento unico di competenza degli sportelli unici e come tale vincolato, per i tempi di rilascio e le conseguenze di un eventuale diniego, alle procedure semplificate previste dal d.P.R. 447/1998.

A ciò si collega un’ulteriore misura di semplificazione, introdotta per agevolare le ristrutturazioni degli esercizi esistenti. Per questi interventi, infatti, la l.r. 12/2006 ha escluso la necessità dell’attestazione regionale di conformità, di fatto sottoponendoli alle “sole” verifiche di carattere urbanistico, edilizio, di sicurezza e tutela dei beni culturali, anche qualora vi sia un aumento dei posti, purché esso non superi il 10% dei posti precedentemente autorizzati⁽²¹⁾.

4. Conclusioni

È possibile concludere, in estrema sintesi, che la l.r. 12/2006 da un lato integra le norme per l’apertura delle sale cinemato-

(19) L’autorizzazione all’avvio dell’attività degli esercizi cinematografici è disciplinata all’art. 6, comma 7, della l.r. 12/2006.

(20) Il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni è disciplinato dall’art. 7 della l.r. 12/2006.

(21) L.r. 12/2006, art. 6, comma 3.

grafiche con la disciplina sull'uso del territorio, in coerenza con la disciplina sulla distribuzione commerciale; dall'altro lato, in merito all'allocatione delle funzioni amministrative, persegue la semplificazione ed il decentramento, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

È importante sottolineare, tuttavia, che la qualificazione e l'innovazione della rete delle sale, così come la salvaguardia degli esercizi dei centri storici o lo sviluppo della presenza di sale nei centri minori e nelle aree montane, obiettivi qualificanti della legge regionale 12/2006, non possono essere perseguiti solamente definendo programmi di insediamento o misure di pianificazione territoriale: sono necessari, ovviamente, idonei strumenti e incentivi di natura economica e finanziaria, come avviene nel caso dei progetti di valorizzazione o promozione delle attività commerciali⁽²²⁾. A questo riguardo occorre ribadire che i contributi economici alla costruzione, alla ristrutturazione e all'ammodernamento tecnologico degli esercizi sono tuttora disciplinati ed erogati dal Ministero per i Beni e le Attività culturali in base al decreto Urbani, in cui è previsto solamente un coinvolgimento in via indiretta delle regioni.

Il passaggio alla competenza regionale delle politiche e delle risorse destinate al sostegno economico dell'esercizio cinematografico, sulla base di principi generali dettati dalla legge statale, è attualmente oggetto di un confronto fra stato e regioni⁽²³⁾. In particolare, al fine di adeguare il decreto Urbani ad un model-

(22) Ci si riferisce, in particolare, ai progetti di valorizzazione commerciale di aree urbane e alla promozione delle attività commerciali e dei servizi nelle zone montane e nei comuni minori, disciplinati rispettivamente dagli artt. 8 e 9 della legge regionale 5 luglio 1999, n. 14 "Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114".

(23) Il confronto stato-regioni è stato avviato in seguito alla proroga dei termini circa la possibilità di approvare disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo Urbani con le medesime procedure semplificate previste dalla "legge delega" 6 luglio 2002, n. 137. La proroga è stata introdotta con l'art. 3 della legge 23 febbraio 2006, n. 51 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative".

lo più avanzato di allocazione delle funzioni amministrative, secondo i principi di sussidiarietà e adeguatezza, in coerenza con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, le regioni hanno chiesto una più precisa e coerente individuazione nel decreto legislativo stesso dei principi fondamentali sulle attività cinematografiche nel loro complesso e non solamente sull'apertura delle sale. È stata espressa di recente, inoltre, l'intenzione da parte del Governo di modificare gli stessi principi fondamentali per l'apertura delle sale cinematografiche, nell'ambito di un più vasto programma di liberalizzazioni. Prescindendo da ogni giudizio in merito al significato ed agli effetti della "liberalizzazione" nel settore dell'esercizio cinematografico, confidiamo che il legislatore statale colga l'occasione, quantomeno, per ricondurre più coerentemente l'apertura delle sale cinematografiche alla materia del governo del territorio.