

La legge regionale sulla diffusione dell'esercizio cinematografico. Tra promozione dello spettacolo e promozione di impresa

*Massimiliano Mezzetti**

Sommario

1. Il contesto normativo. – 2. Il mercato cinematografico. – 3. Esame della legge.

1. Il contesto normativo

Nell'ambito della delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri prevista dalla legge n. 137 del 2002, il Governo ha riordinato la disciplina in materia di attività cinematografiche con il d.lgs. n. 28 del 2004. Tra gli obiettivi del riordino, la legge delega individuava innanzitutto la necessità di adeguare la disciplina al nuovo riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni definito dal Titolo V della Costituzione, riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Tuttavia, il d.lgs. n. 28 del 2004, adottato nonostante il parere fermamente contrario delle Regioni, anziché dettare i principi generali di riferimento per la successiva normazione regionale, fatta salva l'allocazione statale delle funzioni per le quali occorre necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative, ha confermato un modello di gestione essenzialmente fondato sulla concentrazione delle competenze nel Governo centrale. In particolare, per quanto riguarda l'autorizzazione all'esercizio di attività cinematografiche, il d.lgs. n. 28, all'articolo 22, riservava allo

(*) Relatore p.d.l. "Disciplina della diffusione dell'esercizio cinematografico".

Stato le funzioni per l'autorizzazione all'apertura di multisale con più di 1.800 posti.

La Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla legittimità del decreto a seguito dei ricorsi presentati dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, con la sentenza n. 285 del 2005 ha chiarito innanzitutto come il cinema sia da riferire principalmente alla materia della promozione delle attività culturali, materia sottoposta a legislazione concorrente. Di conseguenza, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto e ha reso obbligatoria, su varie materie, l'Intesa Stato-Regioni.

In particolare, ha escluso che lo Stato potesse riservarsi funzioni specifiche in materia di autorizzazione all'apertura di cinema, riconoscendo alle Regioni, in un campo peraltro pienamente riconducibile al governo del territorio, una potestà normativa che prescinde dalla dimensione degli esercizi.

Occorre aggiungere, tuttavia, che lo Stato ha conservato le funzioni amministrative relative all'erogazione di incentivi per la realizzazione di nuove sale cinematografiche nonché per le ristrutturazioni e l'ammodernamento tecnologico dei cinema in attività. Su questa come su altre materie del d.lgs. n. 28 del 2004 (tra cui la stessa promozione delle attività cinematografiche), la Corte costituzionale, infatti, ha risolto il problema di uno spazio di intervento regionale attraverso la previsione di una leale collaborazione, da esplicarsi tramite strumenti di concertazione ineludibile e paritaria tra lo Stato e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Le misure di sostegno economico all'esercizio rimangono quindi disciplinate dallo Stato, seppure d'intesa con le Regioni. Di conseguenza, non sarà possibile integrare la regolamentazione della presenza del cinema sul territorio con la programmazione degli incentivi, se non in via indiretta e con efficacia certamente ridotta. Occorre ricordare, tuttavia, come la Regione Emilia-Romagna da tempo intervenga con proprie misure e programmi specifici a sostegno della qualificazione del cinema, sia

attraverso la legge n. 13 del 1999 sullo spettacolo dal vivo, sia attraverso la legge n. 37 del 1994 sulla promozione culturale.

2. *Il mercato cinematografico*

Il settore dell'esercizio cinematografico nell'ultimo decennio ha conosciuto profonde trasformazioni. In particolare, a seguito dell'approvazione del decreto ministeriale n. 391 del 1998 che ha liberalizzato di fatto l'apertura di multisale nei centri commerciali, si sono verificati evidenti squilibri e contraddizioni su tutto il territorio nazionale. Dopo una prima fase di trasformazione dell'esercizio esistente, ha avuto un rapido impulso la costruzione di multiplex che ha radicalmente trasformato l'esercizio, sviluppando il mercato in alcune aree, ma determinando, nel contempo, un difficile assestamento oltre a problemi di riequilibrio.

Secondo dati SIAE, in Italia, il numero totale degli schermi è aumentato nel quinquennio dal 2000 al 2004 dell'8%, passando da 5.020 a 5.415. Nello stesso periodo, il numero di biglietti venduti per schermo attivo (schermo attivo = schermo con almeno 120 giorni di programmazione all'anno) è passato da 41.765 a 36.689, con un calo percentuale del 12%. Il costo medio del biglietto nel quinquennio preso in esame è cresciuto complessivamente dell'8,4%, una crescita inferiore a quella del costo della vita nello stesso periodo (9,9%). Il numero complessivo dei biglietti venduti nel 2005, peraltro, è calato del 7,5% rispetto all'anno precedente; la flessione ha interessato sia le sale tradizionali, sia i circuiti delle multisale (dati CINETEL).

Il mercato delle sale cinematografiche soffre quindi di un sensibile calo dei rendimenti, causato da una generalizzata diminuzione dei consumi nell'attuale fase di stagnazione, dalla competizione con modalità alternative di visione dei film (home-video, internet, pay-tv), da una pirateria sempre più insidiosa. Le conseguenze più gravi della crisi hanno pesato e pesano in particolare sulle piccole e medie imprese di esercizio,

per le quali alle difficoltà richiamate si aggiunge l'ingresso sul mercato di grandi circuiti di multisale e multiplex (multisale con otto o più schermi).

La situazione e le tendenze in atto nel mercato cinematografico della nostra regione sono in linea con il quadro delineato a livello nazionale, benché nel quinquennio 2000-2004 il calo dei biglietti venduti per schermo attivo (-6,6%) sia stato più contenuto della media nazionale. I dati dell'Osservatorio regionale dello Spettacolo confermano posizioni di primissimo piano dell'Emilia-Romagna in termini di domanda, offerta e spesa del pubblico, risultati riconducibili a un'estesa presenza del sistema della distribuzione nel territorio. Seconda solo al Lazio per numero di biglietti venduti ogni 100 abitanti, la Regione Emilia-Romagna mostra una notevole diffusione di cineclub e sale della comunità.

Secondo fonti ANEC-AGIS e ANEM, alla fine del 2005 risultano attivi sul mercato italiano 1.839 cinema monosala o multisala fino a 4 schermi. A questi vanno aggiunti 147 complessi da 5 e più schermi, 36 dei quali inaugurati negli ultimi 2 anni. Il 34% degli schermi è collocato in multisale da 5 o più schermi. Sempre alla fine del 2005 risultano attivi sul mercato emiliano-romagnolo 270 cinema monosala o multisala fino a 4 schermi. 15 sono i complessi da 5 e più schermi. Sul totale di 446 schermi, il 30% è collocato in multisale da 5 o più schermi. A questi dati vanno aggiunte 5 nuove autorizzazioni all'apertura di multisale rilasciate dal Ministero per i Beni e le Attività culturali, per complessivi 52 nuovi schermi. Nel 2005 nella nostra regione hanno cessato l'attività 21 monosale e 5 cinema da due sale.

È evidente quindi come qui più che in altre regioni pesi la grave crisi e la conseguente progressiva chiusura dei medi e dei piccoli esercizi, tradizionalmente collocati nei centri storici, che rappresentano un importante fattore di aggregazione sociale e di offerta culturale.

Inoltre, con lo spostamento del sistema-sale verso le periferie urbane, si rischia di perdere la fascia di pubblico meno giovane,

poco disposta a recarsi nei grandi complessi distanti dai centri, creando un circolo vizioso che occorre interrompere prima che venga definitivamente compromessa la presenza di un'offerta pluralistica e sostanzialmente equilibrata tra le diverse tipologie di strutture e attività cinematografiche.

La situazione colpisce generalmente tutto il territorio nazionale, ma colpisce in particolare anche la nostra regione per quello che riguarda la chiusura di diverse sale. Ecco perché era urgente intervenire in questa materia anche dal punto di vista della disciplina autorizzativa delle nuove sale o dell'ammodernamento ed ampliamento di quelle esistenti, consapevoli che non è con questo intervento che viene data soluzione alla crisi del cinema e delle sale cinematografiche e che occorre ricordare che la Regione Emilia-Romagna da tempo interviene con misure proprie e programmi specifici a sostegno della qualificazione del cinema, sia attraverso la legge n. 13 del 1999 sullo spettacolo dal vivo, sia attraverso la legge n. 37 del 1994 sulla promozione culturale.

3. *Esame della legge*

Sulla base di tali premesse, la legge regionale – la cui impostazione tiene conto anche del lavoro del Coordinamento Interregionale Tecnico in materia di spettacolo – in primo luogo intende integrare le norme per l'apertura del cinema con la disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio, sul commercio e le attività produttive; in secondo luogo, intende applicare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative.

Il progetto di legge è composto di 12 articoli, suddivisi in due capi: il primo (dall'articolo 1 all'articolo 8) riunisce le disposizioni generali, il secondo (dall'articolo 9 all'articolo 12) le disposizioni transitorie e finali.

All'articolo 1 sono individuati principi e finalità per promuovere l'adeguata presenza, la migliore distribuzione, la

qualificazione e lo sviluppo delle attività cinematografiche sul territorio.

Essi possono essere così sintetizzati:

a) centralità dello spettatore, che possa contare su una rete di sale efficiente, diversificata, capillare sul territorio e tecnologicamente avanzata;

b) sviluppo e innovazione della rete di sale cinematografiche, favorendo la crescita dell'imprenditoria e dell'occupazione, nonché la qualità del lavoro e la formazione professionale degli operatori e dei dipendenti;

c) pluralismo ed equilibrio tra le diverse tipologie di strutture e attività cinematografiche;

d) valorizzazione della funzione dell'esercizio cinematografico per la qualità sociale delle città e del territorio.

Viene inoltre promossa la concertazione quale metodo per programmare l'insediamento delle attività cinematografiche sul territorio.

All'articolo 2 sono esplicitate le definizioni, in primo luogo sulla base delle tipologie indicate nell'articolo 22, comma 2 del d.lgs. n. 28 del 2004; a queste si aggiunge la tipologia del cinecircolo o cinestudio, per il rilievo che anche storicamente questi soggetti hanno avuto e continuano ad avere per la promozione del cinema.

Anche al fine di integrare la disciplina della diffusione dell'esercizio cinematografico con la disciplina della pianificazione territoriale, chiude l'articolo la definizione di esercizio cinematografico di interesse sovracomunale.

All'articolo 3 sono individuati gli indirizzi generali per l'insediamento di attività cinematografiche, in base ai quali si dovrà tendere a favorire l'offerta in relazione alle esigenze dei cittadini, e ad agevolare la crescita di attività che contribuiscano alla qualità urbana, mirando alla riqualificazione e al riuso di contenitori dismessi, al miglioramento della vivibilità e alla sicurezza dei centri urbani e dei centri storici in particolare.

Misure specifiche andranno previste a favore dei centri minori e delle aree svantaggiate. La programmazione degli

insediamenti di attività cinematografiche viene posta in stretta relazione con la programmazione territoriale e urbanistica, con l'obiettivo di assicurare il rispetto della sostenibilità ambientale, favorendo comunque un equilibrato sviluppo delle diverse tipologie di esercizio. Infine, sono individuati gli ambiti territoriali alle cui caratteristiche la Regione e gli enti locali dovranno fare riferimento per l'attuazione degli indirizzi generali.

Le modalità per l'attuazione degli indirizzi generali sono disciplinate dall'articolo 4. In particolare, alla luce delle peculiari caratteristiche del settore (limitato numero degli esercizi, dinamiche di mercato fortemente influenzate da fattori non necessariamente territoriali) si ritiene che il livello istituzionale adeguato a programmare l'insediamento degli esercizi cinematografici di interesse sovracomunale sia quello regionale.

L'atto di programmazione regionale, concertato con gli enti locali, individuerà innanzitutto gli ambiti territoriali configurabili come bacini d'utenza. Dovrà quindi definire i criteri e gli obiettivi di presenza e sviluppo degli esercizi cinematografici di interesse sovracomunale, dettando al contempo le direttive per l'integrazione della programmazione sul cinema con la pianificazione territoriale.

Alla pianificazione urbanistica e commerciale dei Comuni è quindi assegnato il compito di individuare misure specifiche per favorire la riapertura delle sale dismesse. Per garantire un'offerta cinematografica adeguata, specialmente nei piccoli comuni o in aree svantaggiate, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, si prevede che le amministrazioni comunali possano convenzionarsi con enti del terzo settore o altri soggetti privati.

L'articolo 5 definisce le competenze di Province e Comuni per la pianificazione territoriale e urbanistica degli insediamenti del cinema, in coerenza con la disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio.

Le autorizzazioni allo svolgimento delle attività cinematografiche e il procedimento relativo sono disciplinati dagli articoli 6 e 7.

Viene istituita l'autorizzazione unica per l'insediamento di esercizi cinematografici, in capo al Comune territorialmente competente, al fine di ricondurre ad un unico procedimento i diversi pareri, nulla osta e autorizzazioni che sono richiesti dalle normative vigenti. Per gli esercizi cinematografici di interesse sovracomunale è richiesto un accertamento di conformità alla programmazione regionale. Le procedure per il rilascio dell'autorizzazione unica per l'insediamento sono quelle dello sportello unico delle attività produttive di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 447 del 1998. Si prevede inoltre di ricondurre all'interno dello stesso procedimento i certificati di conformità ed agibilità ed i vari atti di assenso necessari per l'autorizzazione all'avvio degli esercizi cinematografici.

L'articolo 8 prevede attività di monitoraggio al fine di analizzare compiutamente il sistema dell'offerta cinematografica.

Il Capo II detta le norme transitorie e finali per l'applicazione delle disposizioni generali, dettando innanzitutto, all'articolo 9, i termini per la prima adozione di atti di competenza regionale.

In attesa che le Province adeguino i PTCP secondo gli indirizzi e le direttive previsti all'articolo 4, con l'articolo 10, in analogia a quanto previsto dalla disciplina regionale sul commercio, sono previste Conferenze dei Servizi provinciali per la valutazione dell'idoneità delle aree per l'insediamento di esercizi cinematografici di interesse sovracomunale.

Con l'articolo 11 è disciplinato il procedimento nella fase di passaggio della competenza dallo Stato alla Regione circa il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura degli esercizi cinematografici al momento dell'entrata in vigore della legge regionale.

L'articolo 12 introduce la clausola valutativa.