

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

4

**2006 · ANNO XXVII
Supplemento**

**Cultura, spettacolo e promozione
d'impresa. La legge regionale
n. 12 del 2006**

CONTRIBUTI

- 7** La legge regionale sulla diffusione dell'esercizio cinematografico. Tra promozione dello spettacolo e promozione di impresa / *Massimiliano Mezzetti*
- 15** La diffusione degli esercizi cinematografici. Programmazione, concertazione e decentramento / *Gianni Cottafavi*
- 29** Le Film Commission: esperienze e prospettive / *Orsola Patrizia Ghedini*
- 39** Il quadro degli strumenti per la promozione del cinema in Emilia-Romagna / *Maria Giulia Bellesia*

DOCUMENTAZIONE

- 55** Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome riguardante il d.lgs. 28/2004 "Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche"
- 65** Legge regionale 28 luglio 2006, n. 12 "Disciplina della diffusione dell'esercizio cinematografico"

Contributi

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'impresaria 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 PTC 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.

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_{TC}P 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_{TC}P, 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_{TC}P 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.

Le Film Commission: esperienze e prospettive

*Orsola Patrizia Ghedini**

Sommario

1. Premessa. – **2. L'attuazione delle Film Commission. Soluzioni normative e ruolo del governo locale.** – **3. Prospettive e proposte di sviluppo delle Film Commission.**

1. Premessa

Negli anni '40, con il *boom* delle produzioni cinematografiche, maturò negli Stati Uniti l'esigenza di una struttura pubblica in grado di porsi come interfaccia fra le imprese di produzione e le autorità locali per offrire soluzioni e assistenza rapide alle produzioni audiovisive, attraverso il disbrigo delle pratiche amministrative legate alle riprese sul territorio. Nacquero così le prime Film Commission.

Col tempo e grazie all'esperienza acquisita, le Film Commission iniziarono a svolgere un ruolo di vera e propria promozione del territorio, intuendo i possibili vantaggi turistici ed economici connessi alla loro attività.

Da allora, tutte le Film Commission offrono servizi gratuiti a favore delle società di produzione, nel tentativo di promuovere, sia dal punto di vista economico (riducendo i costi di produzione) sia dal punto di vista artistico (proponendo *locations* ideali), la produzione sul territorio di propria competenza. I compiti delle Film Commission sono quindi complessi, così come gli strumenti e le strategie per raggiungerli; l'obiettivo principale rimane tuttavia quello di attirare le produzioni audiovisive, sia

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

nazionali che straniere, favorendo l'individuazione delle *locations* sul proprio territorio e offrendo condizioni vantaggiose per la realizzazione delle riprese e la permanenza della *troupe in loco*.

Con il proliferare di queste istituzioni, dapprima negli USA e nel mondo anglosassone, quindi a livello mondiale, venne istituita nel 1975 l'AFCI (*Association of Film Commissioners International* – www.afci.org), un'associazione internazionale con lo scopo di creare un *network* per lo scambio di informazioni ed esperienze da una parte, e di fornire un percorso formativo standardizzato rivolto agli associati dall'altra. Attualmente fanno parte di questa associazione oltre 300 Film Commission, in rappresentanza di circa 40 Paesi.

In Europa, intorno alla fine degli anni '80, fu l'Inghilterra a dare il via alle prime esperienze di Film Commission, seguita dalla Francia all'inizio degli anni '90 e successivamente da altri Paesi. Alla fine degli anni '90, l'importanza della presenza di Film Commission fu colta anche in Italia, grazie all'impulso di alcune istituzioni come "Italia Cinema" (Agenzia per la promozione del cinema italiano all'estero), che invitarono le Regioni ad aprire questo nuovo tipo di strutture.

2. *L'attuazione delle Film Commission. Soluzioni normative e ruolo del governo locale*

A distanza di un decennio dall'avvio delle prime esperienze, il panorama italiano delle Film Commission si presenta piuttosto frammentario, in particolare per quanto riguarda la loro natura giuridica. Nel tentativo di colmare velocemente il *gap* maturato nei confronti degli altri Paesi, le vie percorse nelle diverse realtà territoriali sono risultate molto diverse e, in alcuni casi, un po' "tortuose".

Le Film Commission oggi attive in Italia sono una ventina. Dal punto di vista della natura giuridica, esse possono essere suddivise in 4 differenti tipologie:

- uffici interni agli enti pubblici (50% del totale);
- fondazioni a partecipazione regionale (15% circa);
- associazioni culturali che operano in convenzione con enti locali (20% circa);
- strutture miste pubblico-privato (15% circa).

La fotografia della situazione italiana rispecchia, grosso modo, il risultato di una rilevazione sul legame fra le Film Commission ed i governi locali, condotta su scala internazionale dalla già citata AFCL.

Dal 2001 esiste un Coordinamento delle Film Commission italiane, al quale aderiscono gran parte delle realtà esistenti sul territorio nazionale. Il percorso per arrivare a questa forma associativa è stato lungo e complesso e, nel 2002, ha potuto contare anche sul supporto del Ministero per i Beni e le Attività culturali, che nell'atto di indirizzi per l'attività di Cinecittà Holding ha previsto il sostegno alle Film Commission ed ha istituito un piccolo fondo per "l'implementazione delle attività di coordinamento". Lo scopo principale del Coordinamento è la progettazione e realizzazione di strumenti comuni o coordinati di *marketing*, in particolare rivolti agli interlocutori esteri, che informino sulle possibilità di assistenza gratuita in Italia, rispettando le peculiarità dei singoli territori.

Spesso, la molla che ha spinto gli enti territoriali italiani a dar vita ad una propria Film Commission è stata la volontà di promuovere il territorio e di valorizzare il patrimonio culturale esistente, suscitando nel contempo interesse attorno al settore dell'audiovisivo. In un secondo momento, sulla base delle esperienze maturate e degli studi fatti (soprattutto da soggetti stranieri), si è compreso che la presenza di *troupes* sul proprio territorio non rivestiva soltanto un valore culturale ma anche un vantaggio economico non trascurabile: si pensi ad esempio alle spese sostenute dalle produzioni per il vitto e l'alloggio, all'incremento del giro d'affari delle imprese audiovisive locali, alla maggiore richiesta di manodopera di professionisti e maestranze residenti nel territorio e, infine, allo sviluppo del cineturismo.

Con il termine cineturismo si intende l'affluenza di visitatori in quei luoghi portati all'attenzione del pubblico in quanto ambientazioni di film e *fiction* di successo. Studi di settore hanno evidenziato che a trarne il maggior beneficio sono soprattutto le ambientazioni relativamente meno conosciute che, in alcuni casi, hanno visto un elevato incremento delle presenze. Questa realtà è ancor più evidente nei casi in cui i vari soggetti locali abbiano saputo dotarsi di un sistema di servizi efficienti e consolidati nel tempo, capaci di supportare il flusso di visitatori.

Le strategie attuate dalle Film Commission per raggiungere i loro obiettivi sono diversificate in rapporto alle differenti caratteristiche del territorio in cui operano: alcune mirano a incentivare il turismo proponendo come *location* aree ancora poco conosciute del loro territorio; altre, godendo di una visibilità internazionale già consolidata, sono specializzate prevalentemente nell'attività di sportello per agevolare e supportare le varie fasi di produzione audiovisiva sul territorio. Infine, vi sono realtà che per circostanze contingenti hanno puntato sulle Film Commission quale strumento a supporto della riconversione economica del proprio territorio. Di conseguenza, alcune Film Commission hanno dato maggiore impulso alla loro attività istituendo veri e propri incentivi finanziari o fondi a sostegno della produzione, con l'intento di attrarre un numero sempre maggiore di progetti cinetelevisivi.

L'*Emilia-Romagna Film Commission*, per soddisfare al meglio le esigenze delle produzioni, ha predisposto una rete di collaborazione con le amministrazioni comunali che in molti casi ha portato all'abolizione della tassa di occupazione del suolo pubblico, all'assistenza gratuita della polizia municipale, alla disponibilità gratuita delle *location* di proprietà dell'ente. Oltre all'attività di assistenza e ai servizi generalmente offerti dalla maggioranza delle Film Commission, dallo scorso anno la Film Commission regionale è stata dotata di un fondo da destinare alla produzione di documentari, in coerenza con il Programma per lo Spettacolo del triennio 2006-2008 previsto dalla l.r. 13/1999, che individua nelle opere documentarie e di

animazione i generi su cui concentrare l'attenzione in ambito cinematografico.

Ad arricchire il sistema di servizi offerti, si aggiungono altri importanti strumenti promozionali, tra cui, in particolare, una *Guida alla produzione*, giunta alla quarta edizione, nella quale sono disponibili informazioni utili a tutti coloro che vogliono effettuare riprese sul territorio regionale, composta da una breve sezione dedicata alle normative del settore, e da una che racchiude indicazioni relative agli enti e istituzioni importanti per le attività di produzione audiovisiva (aeroporti, vigili del fuoco, autorità marittime, soprintendenze, ecc.). Nella guida è inoltre possibile consultare una banca dati, con oltre 400 contatti, divisa per categorie di operatori, maestranze e agenzie di servizi con sede nel territorio regionale; le stesse informazioni sono anche disponibili sul sito web www.regione.emilia-romagna.it/cinema, dove il *data base* è costantemente aggiornato.

Secondo strumento di promozione realizzato, non certo in ordine di importanza, è la *Location guide*. Si tratta di una raccolta fotografica di *locations* corredate da schede tecniche che ne illustrano le modalità di fruizione. Questa raccolta, non esaustiva, è stata realizzata con lo scopo di offrire una panoramica del ricco ventaglio che il territorio mette a disposizione per la scelta dei luoghi, composto da scenografie naturali e spazi urbani, fino ad arrivare a edifici abbandonati e strutture architettoniche di pregio.

A questi due fondamentali strumenti di lavoro della Film Commission si aggiungono altri prodotti multimediali che sostengono e promuovono il lavoro delle imprese del territorio che operano nel settore dell'audiovisivo. Col DVD *Che musica questa terra*, un raccolta di videoclip musicali di cantanti e autori emiliano-romagnoli, girati sul territorio, si è cercato di far conoscere al mondo della musica, attraverso un mezzo di facile e piacevole lettura, la filiera produttiva regionale legata alla realizzazione del videoclip. *Emilia-Romagna regione animata* è invece una raccolta di *show-reel* di case di produzione, registi e festival specializzati nel settore dell'animazione pre-

senti nel territorio regionale. Anche in questo caso lo scopo è quello di far conoscere una realtà altamente qualificata della nostra regione spesso nota solamente agli addetti ai lavori. Il CD-ROM *Documentando*, infine, è un video-catalogo contenente oltre 100 documentari prodotti dal 2000 a oggi da autori della nostra regione.

3. *Prospettive e proposte di sviluppo delle Film Commission*

Dal quadro d'insieme tratteggiato, emerge con grande chiarezza che gli obiettivi per cui i diversi enti hanno creato le Film Commission (sostegno e qualificazione dell'economia locale, promozione turistica, *marketing* territoriale, promozione culturale) sono tutti riconducibili a campi su cui le Regioni da tempo definiscono strategie, indirizzi e scenari di sviluppo. Si tratta in effetti di materie per le quali la Costituzione riserva alle Regioni un ruolo centrale, sulla base di principi guida di riferimento e di un opportuno coordinamento nazionale.

È certamente utile, per rafforzare il lavoro e la rete delle Film Commission, ribadire quindi la centralità delle Regioni nella definizione degli indirizzi di lavoro e degli obiettivi, qualunque siano le formule e i soggetti giuridici scelti per la loro gestione. Le leggi regionali più recenti, su questo aspetto, mostrano come vi sia una consapevolezza crescente, se non la chiara volontà di assumere un ruolo diretto nella nascita o nella crescita delle Film Commission ⁽¹⁾.

Oltre a quello della centralità regionale, un secondo aspetto su cui è importante ribadire la necessità di un indirizzo comune, è quello della centralità delle politiche culturali. Negli Stati Uniti, dove il cinema è da molti decenni una forte realtà

(1) 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 Sardegna 20 settembre 2006, n. 15; legge della Regione Lazio 28 aprile 2006, n. 4.

industriale ed economica, le Film Commission sono organizzate come strutture trasversali con legami stabili all'interno dei dipartimenti della cultura, del turismo e della promozione economica. Viceversa in Italia, così come avviene nella maggior parte dei Paesi europei, le Film Commission fanno generalmente capo ai soli dipartimenti o assessorati alla cultura. Poiché le politiche culturali spesso non godono delle stesse disponibilità economiche e dell'attenzione degli altri settori, ciò può costituire un serio limite.

È certamente vero che senza un forte coordinamento con le politiche per lo sviluppo economico e turistico dei territori, le attività delle Film Commission rimarrebbero penalizzate o marginali; ed è urgente, oltre che auspicabile, la convergenza delle politiche turistiche, culturali ed economiche regionali verso azioni mirate a sostenere la filiera dell'audiovisivo. D'altro canto, l'ottica, le conoscenze e gli strumenti di lavoro con cui le Film Commission debbono rapportarsi alle produzioni audiovisive sono quelli propri della produzione e della promozione culturale. È solamente il caso di fare un accenno, a questo riguardo, all'impegno delle Regioni nella ricerca e nella messa a punto di criteri e strumenti efficaci per il finanziamento selettivo delle produzioni culturali, anche al fine di aumentare le ricadute e gli effetti positivi per il sistema territoriale complessivo, al di là dell'intrinseco valore culturale del progetto. Per la stessa ragione, le Regioni e il loro coordinamento hanno assunto impegni precisi per la costruzione e il rafforzamento degli Osservatori dello Spettacolo e della Cultura, che sono e diverranno sempre più strumenti fondamentali di conoscenza del rilievo economico e sociale degli investimenti culturali, utili anche alle stesse Film Commission.

Se da un lato, quindi, il livello regionale è quello certamente più adeguato per disciplinare l'attività e le funzioni delle Film Commission, dall'altro lato è necessario sottolineare anche le esigenze di coordinamento a livello nazionale. Il confronto che si aprirà entro breve tra lo Stato e le Regioni sulla nuova legge di sistema per il cinema e l'audiovisivo, offrirà una prima im-

portante occasione per una migliore definizione del ruolo delle Film Commission, dando così maggiore visibilità e impulso al loro lavoro in un quadro di rilancio degli interventi pubblici a favore delle produzioni cinematografiche e audiovisive.

Sarebbe importante, inoltre, definire un pacchetto minimo di servizi che le Film Commission si impegnano ad offrire, individuando al contempo *standard* di qualità per gli strumenti promozionali e informativi al fine di garantire alle produzioni nazionali e internazionali *location* competitive e operatori qualificati. L'opportunità e la necessità di promuovere le eccellenze del territorio hanno spinto infatti numerose Film Commission a differenziare ed ampliare la propria missione. Un'eccessiva diversificazione, tuttavia, rischia di disorientare i produttori cinematografici italiani e stranieri, che rimangono in ogni caso i principali interlocutori delle Film Commission.

Un altro strumento importante per qualificare il lavoro delle Regioni e delle Film Commission è lo studio dei riflessi economici diretti e indiretti delle produzioni sul territorio. L'ANICA ha già avanzato una proposta in tal senso, incontrando l'interesse dei Ministeri interessati e delle Regioni. Le ricerche effettuate in alcune realtà locali su casi circoscritti hanno messo in evidenza dati e spunti interessanti, che debbono essere sviluppati in un quadro analitico d'insieme sui benefici e gli effetti moltiplicatori degli investimenti nel settore dell'audiovisivo.

Merita un ultimo accenno la tendenza in atto che vede sempre più spesso assegnato alle Film Commission il ruolo di soggetto gestore dei fondi regionali a sostegno delle produzioni cinematografiche e audiovisive "locali". Si tratta cioè di fondi mirati alla promozione della creatività e dei talenti che vivono nel territorio regionale e quindi diversi da quelli destinati ad attrarre genericamente produzioni audiovisive "esterne". *Marketing* territoriale e sostegno alla creatività non si contrappongono necessariamente e costituiscono tuttavia due temi diversi, che presuppongono strategie appropriate e criteri specifici per la valutazione dei progetti e dei risultati. Sul versante della ricerca di nuovi talenti e della valorizzazione dei patrimoni e

delle identità culturali, campi nei quali non si misura, se non indirettamente, la capacità competitiva dei territori, è quindi possibile e auspicabile si possano impostare in tempi brevi sia la ricerca che la condivisione delle migliori pratiche.

Il quadro degli strumenti per la promozione del cinema in Emilia-Romagna

Maria Giulia Bellesia*

Sommario

1. *Premessa*. – 2. *La legge regionale 5 luglio 1999, n. 13, "Norme in materia di spettacolo"*. – 3. *Il programma triennale per lo spettacolo*. – 4. *La legge regionale 22 agosto 1994, n. 37 "Norme in materia di promozione culturale"*.

1. Premessa

In Emilia-Romagna, nel corso del 2005, lo Stato, la Regione e gli enti locali nel loro complesso hanno investito nelle attività cinematografiche una cifra pari a 2.291.226 euro. Oltre il 50% delle risorse investite nel territorio regionale sono gestite direttamente dal Ministero per i Beni e le Attività culturali e sono destinate, per la maggior parte, ad attività di promozione.

Poiché con la riforma del Titolo V della Costituzione la promozione e l'organizzazione delle attività culturali sono state inserite tra le materie a competenza concorrente, per le quali è riservata allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, basterebbero i dati sopra riportati a mostrare come, a sei anni dalla riforma costituzionale, la disciplina statale nel

(*) Maria Giulia Bellesia sta attualmente svolgendo uno stage *post lauream* presso il settore cinema del Servizio Cultura, Sport e Progetto Giovani della Regione Emilia-Romagna. Il presente articolo è frutto della rielaborazione di alcuni capitoli della tesi di laurea in Diritto dell'Informazione e della Comunicazione *Prospettive d'essai. Il sostegno al cinema di qualità tra Europa, Stato e Regione Emilia-Romagna*, discussa nel luglio del 2006 presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Bologna, Corso di Laurea in Scienze della Comunicazione. Per la redazione dell'articolo, l'autrice si è avvalsa della collaborazione di Gianni Cottafavi, cui va un doveroso ringraziamento.

settore delle attività cinematografiche sia piuttosto distante da un assetto coerente con il nuovo impianto costituzionale ⁽¹⁾.

Circa la promozione delle attività cinematografiche, l'intervento statale è oggi regolato dal 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 come decreto Urbani. Il decreto è attualmente oggetto di un processo di revisione cui le Regioni sono state invitate a partecipare, anche in conseguenza di un incisivo e autorevole intervento della Corte costituzionale, promosso dai ricorsi presentati dalle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna ⁽²⁾.

Nell'ambito del confronto avviato dal nuovo Governo alla metà del 2006 sulla riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha recentemente approvato un documento che, oltre a tracciare un inquadramento costituzionale del settore delle attività cinematografiche, delinea un'ipotesi di riforma della disciplina statale in coerenza col nuovo contesto costituzionale. Sulla promozione della cultura cinematografica, in particolare, la Conferenza delle Regioni ritiene che, nel breve periodo, in attesa della riforma di sistema del settore cinematografico e audiovisivo, il decreto Urbani dovrebbe essere integrato con la previsione normativa di intese o accordi di programma, quale

(1) Circa l'attuazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, si è svolto un acceso confronto fra lo Stato e le Regioni, incentrato principalmente sull'interpretazione dello spettacolo dal vivo e delle attività cinematografiche quali aspetti della "promozione e organizzazione delle attività culturali". Con le sentenze 255 del 2004 e 285 del 2005, la Corte costituzionale ha stabilito che lo spettacolo e le attività cinematografiche rientrano senza dubbio tra le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione. Già nella fase istruttoria del decreto Urbani, d'altra parte, le Regioni avevano espresso il proprio parere nettamente negativo, parere formalizzato nella seduta del 26 novembre 2003 della Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in quanto basato su una concezione centralistica e non rispettosa delle prerogative regionali costituzionalmente riconosciute.

(2) Sentenza della Corte costituzionale depositata in data 19 luglio 2005, n. 285.

“strumento più idoneo anche al fine di sperimentare forme avanzate di concertazione per la ripartizione delle risorse del fondo unico per lo spettacolo”. Ad oggi, in effetti, gli interventi del Ministero per i Beni e le Attività culturali sul territorio sono valutati e decisi senza alcun confronto formale con le politiche e la programmazione degli interventi delle Regioni.

Tornando al caso dell'Emilia-Romagna, degli oltre 2 milioni e 200 mila euro investiti nelle attività cinematografiche dagli enti pubblici, 743.350 euro provengono dalla Regione e sono anch'essi destinati per la maggior parte ad attività di promozione ⁽³⁾. La Regione opera da tempo in questo settore con strumenti qualificati e modalità consolidate di intervento, a conferma dell'interesse per il cinema e dell'importanza attribuita alle istituzioni presenti, prima fra tutte la Cineteca di Bologna ⁽⁴⁾, e alle attività e manifestazioni di cultura cinematografica nel territorio regionale.

La disciplina regionale sui beni e le attività culturali è conforme alle disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”. Con la legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 “Riforma del sistema regionale e locale”, la Regione Emilia-Romagna ha individuato i principi generali e i criteri per l'attribuzione delle funzioni amministrative per il

(3) *Lo spettacolo in Emilia-Romagna: la Regione in cifre 2004-2005*, a cura dell'Osservatorio regionale dello Spettacolo, Bologna, 2007.

(4) La Cineteca del Comune di Bologna si occupa fin dall'avvio della propria attività, nel 1967, di acquisire, classificare e conservare il patrimonio cinematografico regionale, nazionale e internazionale. Essa conserva oltre 18 mila pellicole cinematografiche e opera nel campo del restauro anche grazie al laboratorio “L'Immagine Ritrovata”, di importanza internazionale. Oltre alla tutela del patrimonio cinematografico, obiettivo fondamentale della Cineteca è “*promuoverne la più ampia fruizione anche in collegamento con altre istituzioni culturali del Comune di Bologna, con altri enti locali, organi statali e comunitari, istituzioni italiane e straniere e altri soggetti privati*” (articolo 2 del regolamento interno alla Cineteca). Accanto alla conservazione, la Cineteca dedica quindi grande importanza alla valorizzazione del patrimonio e alla promozione della cultura cinematografica.

settore dello spettacolo e per il settore dei beni e delle attività culturali ⁽⁵⁾. In coerenza con la riforma del sistema regionale e locale, la legge 5 luglio 1999, n. 13, definisce la disciplina regionale per il settore dello spettacolo. Il settore delle attività cinematografiche, nella legislazione della Regione Emilia-Romagna è ricompreso nell'ambito della disciplina sullo spettacolo.

Altre misure di sostegno, limitatamente al settore della promozione cinematografica, sono previste tuttavia anche dalla legge regionale 22 agosto 1994, n. 37 "Norme in materia di promozione culturale" ⁽⁶⁾. Dell'ammontare complessivo della somma investita dalla Regione nel settore, circa 530 mila euro sono stati erogati attraverso la l.r. 13/1999, mentre i restanti sono stati erogati per progetti approvati prevalentemente in base alla l.r. 37/1994 ⁽⁷⁾.

2. *La legge regionale 5 luglio 1999, n. 13, "Norme in materia di spettacolo"*

Con la l.r. 13/1999, la Regione ha riconosciuto allo spettacolo in tutte le sue forme l'alto valore di "*espressione artistica, di formazione, di promozione culturale, di aggregazione sociale e di sviluppo economico*" ⁽⁸⁾. Fin dalla prima lettura del testo, risulta evidente come la Regione dia rilievo principalmente a tre esigenze da rispettare e potenziare all'interno del sistema: la qualità artistica, la circolazione nel territorio e, strettamente

(5) L.r. 3/1999, Titolo VII, Capo IV, Sezione II, artt. 211-213. Alla Regione, in particolare, è riservata l'attuazione di piani regionali per le attività teatrali, musicali e cinematografiche, favorendo la collaborazione fra i diversi soggetti, la circuitazione delle produzioni sul territorio, l'ampliamento e la mobilità del pubblico.

(6) La l.r. 37/1994 è stata successivamente modificata e integrata dalle l.r. 12 maggio 1997, n. 13 e l.r. 9 dicembre 2002, n. 34.

(7) In minima parte, l'ammontare rimanente è stato erogato anche a norma di altre leggi regionali, che disciplinano, in particolare, interventi sul patrimonio: l.r. 21/1996, l.r. 7/1998, l.r. 12/2002, l.r. 2/2003, l.r. 39/1992, l.r. 2/1997, l.r. 17/1985.

(8) L.r. 13/1999, art. 1, comma 1.

legato a quest'ultimo punto, il rispetto e la valorizzazione delle peculiarità locali.

Nella legge vengono fissati innanzitutto gli obiettivi specifici per il settore e le forme del concorso al loro perseguimento da parte dei diversi soggetti istituzionali. L'orientamento delle risorse verso la produzione, il potenziamento dell'offerta culturale complessivamente intesa, attraverso un maggiore coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati, la ricerca di un rapporto equilibrato tra consolidamento delle attività e innovazione (sul piano culturale, della comunicazione, degli assetti organizzativi e finanziari, del rapporto con il pubblico)⁽⁹⁾, sono, in estrema sintesi, gli obiettivi principali della l.r. 13/1999.

Per questi scopi la Regione sostiene e incentiva la collaborazione con lo Stato, con le altre Regioni e con i centri e gli istituti di cultura anche a livello comunitario, favorendo il consolidamento del rapporto dei soggetti pubblici e privati del settore dello spettacolo e il territorio in cui operano. Il pluralismo dell'offerta culturale e la sua qualità sono gli aspetti dello sviluppo culturale posti in primo piano dalla legge regionale, al fine di garantire un alto livello di fruizione sia qualitativo che quantitativo da parte del pubblico⁽¹⁰⁾, che si ritiene debba anche essere stimolato e incentivato tramite l'innovazione e l'arricchimento del ventaglio di proposte.

La legge definisce quindi le funzioni che competono a Province e Comuni⁽¹¹⁾: a questi ultimi, in particolare, è richiesta un'azione mirata di formazione e richiamo del pubblico, a partire dall'educazione dei giovani, da esercitare attraverso la collaborazione con le scuole, oltre a un'altra serie di compiti come la partecipazione alla redazione dei programmi nazionali e regionali dello spettacolo, nonché la realizzazione di sostegni e interventi nell'ambito della programmazione regionale.

(9) L.r. 13/1999, artt. 2, 3, 4.

(10) L.r. 13/1999, art. 2.

(11) L.r. 13/1999, art. 3.

Due sono gli strumenti individuati dalla legge per sostenere i soggetti pubblici e privati operanti nel settore: le convenzioni e gli accordi ⁽¹²⁾. Questi debbono indicare con precisione le attività e i progetti da realizzare, gli oneri e le relative ripartizioni delle spese, nonché le modalità di attuazione. Le convenzioni vengono stipulate di norma con soggetti pubblici o privati, anche su indicazione degli enti locali, e solitamente hanno validità pluriennale.

Gli accordi, anch'essi per lo più di carattere pluriennale, sono invece gli strumenti utilizzati per la collaborazione con le Province: la legge fa proprio il metodo di una vasta e capillare concertazione su base territoriale e assegna alle Province stesse un ruolo di coordinamento anche per valorizzare le diverse realtà e le vocazioni del territorio, in un'ottica di sviluppo armonico del sistema. Attraverso queste forme di accordo, la Regione partecipa contribuendo alle spese dei progetti e delle attività, tra cui anche l'organizzazione di festival o rassegne, la ricerca e l'attività creativa di nuovi talenti, la formazione del pubblico e la sua mobilità, in particolare quello giovanile.

Nonostante il cinema e gli audiovisivi siano considerati tra le diverse forme di attività culturali riconducibili al settore più generale dello spettacolo ⁽¹³⁾, la l.r. 13/1999 riserva un'attenzione particolare al cinema di qualità, annoverando esplicitamente tra le attività da sostenere con l'assunzione di spese a carico del bilancio regionale il "*potenziamento dei circuiti relativi al piccolo esercizio cinematografico e alle sale d'essai riconosciute ai sensi delle normativa nazionale*" ⁽¹⁴⁾.

Un secondo riferimento esplicito al cinema si trova tra i compiti che la legge assegna all'amministrazione regionale: tra le "attività dirette della Regione" è infatti prevista "la promo-

(12) L.r. 13/1999, art. 7.

(13) La l.r. 13/1999, in effetti, rinvia al programma triennale l'individuazione degli obiettivi e delle azioni specifiche per i settori, ad esempio, della danza, della prosa, ecc.

(14) L.r. 13/1999, art. 4, comma 1, lettera h).

zione del territorio regionale quale sede di produzioni cinetelvisive” (15). Su questo esplicito riferimento normativo si basa dunque l’attività dell’Emilia-Romagna Film Commission (16).

La l.r. 13/1999, infine, affronta il tema degli investimenti per l’adeguamento e la qualificazione di sedi e attrezzature, per l’innovazione tecnologica, per progetti di catalogazione e conservazione, nonché per il sostenimento dell’imprenditoria, soprattutto giovanile (17).

La definizione dettagliata dell’intervento regionale, le finalità e le priorità tra le diverse tipologie di intervento, i principi base per la definizione di accordi con enti locali e gli obiettivi da perseguire con gli investimenti finanziari sono affidati al “programma triennale dello spettacolo”, disciplinato dall’art. 5 della legge come strumento fondamentale di attuazione delle linee d’azione regionali.

Alla valutazione qualitativa dei programmi culturali dei soggetti operanti in Regione è preposta l’attività consultiva di un Comitato scientifico (18), nominato dalla Giunta regionale e composto da un massimo di cinque esperti (19).

(15) L.r. 13/1999, art. 8. La Film Commission della Regione Emilia-Romagna ha iniziato la propria attività già nel 1997 ed è tuttora gestita direttamente dall’Assessorato alla cultura della Regione.

(16) L’art. 8 della l.r. 13/1999 pone in capo alla Regione anche l’organizzazione di un osservatorio sullo spettacolo. La funzione di “osservatorio”, avviata nel 1996 in via sperimentale, è stata via via consolidata grazie alla l.r. 13/1999 e ai successivi programmi triennali. L’Osservatorio dello Spettacolo è stato infine istituito formalmente con delibera di Giunta n. 2017/2003. Esso svolge un fondamentale compito di monitoraggio e rilevamento di dati statistici per valutare l’andamento del settore e l’efficacia delle politiche regionali, fornendo alle istituzioni e alle categorie indagini utili per preparare al meglio le strategie future.

(17) L.r. 13/1999, art. 9. In tema di attività cinematografiche, la Regione contribuisce in maniera significativa al restauro e alla catalogazione del ricco patrimonio di pellicole conservato dalla Cineteca di Bologna.

(18) L.r. 13/1999, art. 6.

(19) Il Comitato, insieme alla Conferenza Regioni-Autonomie locali e alle associazioni di categoria, fornisce anche indicazioni a proposito della redazione del programma triennale per lo spettacolo.

3. *Il programma triennale per lo spettacolo*

Col programma triennale per lo spettacolo 2003-2005, tramite 30 convenzioni e 9 accordi provinciali, sono stati finanziati 137 progetti per uno stanziamento complessivo annuale di 6.100.000 euro. A questi interventi sono stati affiancati 67 contributi finanziari per investimenti sul piano strutturale, per un importo complessivo di 5.128.000 euro ⁽²⁰⁾.

Il recente programma triennale 2006-2008 ⁽²¹⁾ è stato adottato in un contesto che continua a essere caratterizzato da un lato da cambiamenti e incertezza di rapporti sul piano istituzionale, dall'altro lato da una significativa contrazione delle risorse del Fondo Unico per lo Spettacolo (Fus). Al fine di non penalizzare un sistema dello spettacolo di grande rilievo e vivacità, la Regione Emilia-Romagna, in decisa controtendenza con quello che avviene a livello nazionale, ha aumentato gli stanziamenti correnti per lo spettacolo ⁽²²⁾, passando dai 6.300.000 euro del 2005 agli attuali 6.782.000 euro.

In continuità con il programma relativo al triennio precedente, viene confermato un ruolo primario alla valorizzazione delle singole realtà territoriali e alle loro specificità, al dialogo e alla stretta collaborazione con gli enti locali per meglio individuare nel sistema dello spettacolo sia gli elementi di interesse da consolidare, sia le realtà emergenti da sostenere, con attenzione costante all'ampliamento e alla formazione del pubblico.

Nel piano triennale 2006-2008 sono contenuti anche ele-

(20) I contributi regionali a sostegno di interventi strutturali e di investimenti nel settore dello spettacolo sono stati fortemente limitati per effetto della legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004), che ha fortemente ridotto la possibilità per gli enti pubblici di erogare contributi per spese di investimento a soggetti privati.

(21) Il "Programma triennale in materia di spettacolo ai sensi della l.r. 13/1999, art. 5. Obiettivi, azioni prioritarie e procedure per il triennio 2006-2008" è stato approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 38 del 21 dicembre 2005.

(22) Convenzioni, accordi e iniziative dirette (Film Commission e Osservatorio dello Spettacolo).

menti innovativi, tra cui, in particolare, una diffusa apertura al contemporaneo, con la previsione di diversificare il sistema dell'offerta e arricchirlo sostenendo generi non tradizionali ed espressioni artistiche non adeguatamente valorizzate e sostenute sul piano nazionale ⁽²³⁾.

Nel settore del cinema e degli audiovisivi, la promozione e la diffusione del cinema di qualità e il sostegno al piccolo esercizio sono tra gli obiettivi principali del programma triennale. L'attività svolta dalle associazioni AGIS e FICE per la circuitazione dei prodotti d'autore è oggetto di particolare attenzione, al pari della promozione di rassegne e festival dedicati al cinema di qualità. A questi obiettivi, sul piano delle azioni prioritarie, corrisponde la conferma di collaborazioni già consolidate: con L'AGIS (Associazione Generale Italiana dello Spettacolo), al fine di rafforzare e qualificare le iniziative a sostegno del piccolo esercizio cinematografico, per la salvaguardia delle sale collocate in zone scarsamente dotate di istituzioni culturali; con la FICE (Federazione Italiana di Cinema *d'Essai*), per rafforzare e qualificare le iniziative di distribuzione del cinema di qualità nella rete delle sale *d'essai*. Tra le azioni prioritarie individuate dal programma, per le sale dei piccoli Comuni, vengono anche promosse forme di integrazione della programmazione commerciale con quella *d'essai*.

Grazie alle convenzioni stipulate, per ciascuno degli anni 2006-2008 saranno erogati 70 mila euro alla FICE e 62 mila euro all'AGIS, per la realizzazione delle attività descritte nei progetti predisposti dalle associazioni stesse, in coerenza con gli obiettivi e le azioni prioritarie del programma triennale per lo spettacolo ⁽²⁴⁾.

(23) In questo senso è interessante l'attenzione verso nuovi generi musicali a cui si vuole conferire una giusta dignità culturale come il rock, il jazz e il blues, sia per ampliare la gamma dell'offerta, sia per riunire un nuovo pubblico, in particolare giovanile.

(24) Il sostegno alla FICE è rivolto diffusamente a tutta la sua attività e alle varie iniziative a favore del cinema di qualità; la convenzione con l'AGIS è invece diretta

Una terza convenzione è stata stipulata con la Cineteca del Comune di Bologna. La Regione Emilia-Romagna contribuisce all'attività dell'importante istituto culturale bolognese con uno stanziamento annuale di 125 mila euro; di questi, attraverso una convenzione indiretta, 45 mila euro sono destinati ad un progetto di formazione del pubblico denominato "Fronte del Pubblico" (25).

La promozione della cultura cinematografica si concretizza anche attraverso il sostegno di festival, eventi e rassegne proposti da associazioni ed enti di rilevanza regionale: tra questi, rivestono una particolare importanza la rassegna bolognese di risonanza internazionale "Il cinema ritrovato", organizzata dall'Ente Mostra Nazionale di Cinema Libero con la collaborazione della Cineteca e del Comune di Bologna, la rassegna "Bobbio Città d'Europa", organizzata dal Comune di Bobbio, il festival "Anteprima per il cinema indipendente italiano" organizzato dal Comune di Bellaria Igea Marina.

Sempre nel settore del cinema e degli audiovisivi, il programma triennale 2006-2008 pone il sostegno e la diffusione del genere documentario e d'animazione tra gli obiettivi prioritari. Il sostegno al documentario e al cinema d'animazione, realtà presenti sul territorio regionale anche a livello produttivo, è inserito tra i compiti prioritari assegnati per il triennio alla Film Commission, la cui attività rimane mirata essenzialmente alla

al sostegno del progetto "Nuovo Cinema Paradiso. Cento sale da salvare", che da alcuni anni si propone di sostenere e rilanciare l'attività delle sale cinematografiche situate lontano dai capoluoghi di Provincia e con un bacino d'utenza limitato, costituendo un supporto irrinunciabile per il piccolo esercizio.

(25) Il progetto "Fronte del Pubblico" è stato avviato nel 2003 dalla Regione e coordinato dalla Cineteca del Comune di Bologna in collaborazione con il Comitato Regionale di Coordinamento Cinema. Lo scopo del progetto è quello di creare una rete regionale di sale per l'educazione all'immagine e la conoscenza del linguaggio cinematografico. L'iniziativa, cui aderiscono le sale situate nelle città capoluogo della Regione, prevede la definizione di palinsesti comuni e dispositivi di interscambio di materiali ed eventi. Circa l'alfabetizzazione e la formazione del pubblico è inoltre previsto il progetto "Schermi e Lavagne", rivolto agli insegnanti per una formazione sul linguaggio audiovisivo e sulla storia del cinema.

qualificazione dell'offerta di servizi alle produzioni cinetelevisive e alla promozione del territorio come set cinematografico. A tal fine, attraverso la collaborazione con la Cineteca di Bologna, gli enti locali, e con altri soggetti pubblici e privati interessati, la Regione intende potenziare il sostegno alle produzioni cinematografiche, audiovisive e televisive, nonché il sostegno all'attività di giovani autori emiliano-romagnoli, con particolare attenzione alle opere più legate al territorio.

Un'ultima innovazione contenuta nel programma triennale per lo spettacolo riguarda il supporto alla diffusione delle nuove tecnologie di proiezione: la proiezione digitale è ormai una realtà nei paesi più avanzati ed attraverso incentivi di natura finanziaria la Regione intende consentire, in particolare alle sale del piccolo esercizio e *d'essai*, l'adeguamento tecnologico necessario al mantenimento della competitività.

4. *La legge regionale 22 agosto 1994, n. 37 "Norme in materia di promozione culturale"* (26)

La disciplina regionale sulla promozione culturale mira alla crescita della sensibilità culturale, storica e artistica, favorendo il "più ampio pluralismo delle espressioni e delle iniziative" (27).

La pianificazione dei contributi, su base triennale, favorisce sia le iniziative delle associazioni da tempo attive e radicate sul territorio, sia le proposte che provengono dagli enti locali. Inoltre sono previsti interventi diretti della Regione per la realizzazione di attività di promozione culturale rilevanti per l'intero territorio regionale.

Oltre all'assegnazione di contributi a sostegno delle associazioni e degli istituti culturali di rilevanza regionale o per

(26) Successivamente modificata dalla l.r. 13/1997 e dalla l.r. 34/2002.

(27) L.r. 37/1994, art. 1, comma 1.

la realizzazione di manifestazioni di interesse regionale, è previsto anche l'incremento della dotazione patrimoniale degli organismi associativi e degli istituti culturali che operano nella regione. Particolare attenzione è dedicata poi agli interventi per il miglioramento e l'aggiornamento delle strutture e delle attrezzature dedicate alle attività culturali, nonché all'adeguamento e alla modernizzazione delle loro sedi. Sono previsti contributi per la fase di studio, ricerca e divulgazione nel campo della cultura umanistica, scientifica e artistica per progetti conformi agli indirizzi e agli obiettivi definiti dalla Regione. Un certo rilievo è dato (anche) alla promozione dei giovani, a beneficio dei quali vengono stanziati fondi per premi di studio e di formazione, anche a livello internazionale.

Così come la l.r. 13/1999, la l.r. 37/1994 prevede la realizzazione degli interventi secondo un piano di programmazione triennale⁽²⁸⁾. Il programma per il triennio 2007-2009 è stato redatto in base alla duplice necessità di mantenere un alto livello di offerta e di promozione culturale da una parte, e di attuare un contenimento della spesa pubblica dall'altro⁽²⁹⁾. Si esplicita pertanto la necessità di esercitare un'azione di governo ancora più incisiva di quanto avvenuto in passato e una maggiore concertazione tra i diversi soggetti impegnati sul terreno delle politiche culturali, che consenta di individuare obiettivi comuni e priorità sulle quali concentrare gli sforzi progettuali e finanziari, per garantire risposte più efficaci e un utilizzo più produttivo delle risorse. Gli obiettivi generali del programma sono rivolti sia all'introduzione di elementi innovativi sul piano dei contenuti, sia al consolidamento e alla diffusione delle realtà già esistenti (tra cui, ad esempio, le associazioni e gli istituti culturali di rilevanza regionale), nell'ottica di un

(28) L.r. 37/1994, art. 3.

(29) Il "Programma degli interventi per la promozione di attività culturali (l.r. 37/1994 e successive modificazioni). Obiettivi, azioni prioritarie, modalità di attuazione e procedure per il triennio 2007-2009" è stato approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna n. 95 del 19 dicembre 2006.

maggiore equilibrio territoriale degli interventi, per garantire una diffusione omogenea sul piano quantitativo e qualitativo.

Sul piano delle risorse è prevista una condivisione delle responsabilità tra i soggetti interessati, e una loro compartecipazione alla realizzazione degli interventi, in modo da concentrare le stesse risorse sulle azioni definite congiuntamente e garantirne un uso ottimale.

Nel campo della promozione cinematografica, attraverso il programma triennale di attuazione previsto dalla l.r. 37/1994, la Regione supporta innanzitutto le iniziative di associazioni e istituzioni presenti sul territorio nonché le iniziative culturali promosse dalle Province; realizza inoltre direttamente eventi, manifestazioni e attività, anche in collaborazione con soggetti pubblici e privati⁽³⁰⁾. L'intervento diretto nella progettazione di attività di promozione culturale ha consentito alla Regione di realizzare importanti rassegne e festival, con il coinvolgimento di istituzioni culturali di grande rilevanza, tra cui la Cineteca del Comune di Bologna, l'Associazione Fondazione Fellini di Rimini, la FICE regionale⁽³¹⁾. Anche l'attività intrapresa a fianco delle associazioni e dei Comuni emiliano-romagnoli ha consentito di avviare manifestazioni di grande interesse, divenute negli anni appuntamenti ricorrenti, quali, ad esempio, il *Nightmare Film Festival* di Ravenna, il *Future Film Festival* di Bologna, il *Premio Solinas*⁽³²⁾.

(30) L.r. 37/1994, art. 7. Le attività e gli interventi citati nell'articolo sono stati attuati in base al programma degli interventi per la promozione di attività culturali per il triennio 2004-2006.

(31) Tra le attività di promozione culturale della Regione Emilia-Romagna, è opportuno ricordare anche la collana editoriale "Una Regione piena di cinema", dedicata agli autori – registi e sceneggiatori – più importanti tra quelli nati o "adottati" dalla Regione; nella collana realizzata dall'Assessorato alla Cultura, Sport e Progetto Giovani in collaborazione con l'Agenzia Informazione e Stampa della Giunta Regionale, a cura di Giacomo Martini, sono già stati pubblicati volumi su: Marco Bellocchio, Tonino Guerra, Valerio Zurlini, Florestano Vancini ed è in corso di pubblicazione il volume su Michelangelo Antonioni.

(32) Il Premio Solinas è il più importante concorso italiano per la selezione di sceneggiature cinematografiche e soggetti originali.

Merita infine di essere citata, ancora una volta, l'attenzione che la Regione Emilia-Romagna riserva alla promozione del cinema di qualità, attraverso il contributo per la realizzazione degli *Incontri del cinema d'Essai*, convegno nazionale dei soci della FICE, occasione di confronto tra operatori pubblici e privati, le cui prime sei edizioni sono state organizzate nella città di Ravenna.

Documentazione

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

Legge regionale 28 luglio 2006, n. 12
“Disciplina della diffusione dell’esercizio
cinematografico”*

INDICE

CAPO I – DISPOSIZIONI GENERALI

- Art. 1 - Principi e finalità*
- Art. 2 - Definizioni*
- Art. 3 - Indirizzi generali per l’insediamento di attività cinematografiche*
- Art. 4 - Modalità per l’attuazione degli indirizzi generali*
- Art. 5 - Pianificazione territoriale e urbanistica per l’insediamento di attività cinematografiche*
- Art. 6 - Autorizzazioni allo svolgimento delle attività cinematografiche*
- Art. 7 - Procedimento per il rilascio delle autorizzazioni*
- Art. 8 - Monitoraggio*

CAPO II – DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

- Art. 9 - Termini per l’approvazione degli atti di competenza regionale*
- Art. 10 - Norme di prima attuazione per la valutazione dell’idoneità delle aree per esercizi cinematografici di interesse sovracomunale*
- Art. 11 - Norme transitorie sul procedimento di autorizzazione*
- Art. 12 - Clausola valutativa*

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Principi e finalità

1. La presente legge disciplina le funzioni amministrative della Regione e degli enti locali in materia di autorizzazione allo svolgimento delle attività cinematografiche.

(*) Pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* n. 110 del 28 luglio 2006.

2. Al fine di promuovere una più adeguata presenza, una migliore distribuzione, la qualificazione e lo sviluppo delle attività cinematografiche sul territorio, la Regione si attiene ai seguenti principi generali:

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

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

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

3. La Regione persegue lo sviluppo e l'innovazione della rete di sale e arene cinematografiche, favorendo la crescita dell'imprenditoria e dell'occupazione, nonché la qualità del lavoro e la formazione professionale degli operatori.

4. Nel definire la programmazione per l'insediamento delle attività cinematografiche e audiovisive, la Regione promuove la concertazione con gli enti locali e il confronto con gli organismi associativi del settore.

Art. 2

Definizioni

1. Ai fini della presente legge si intende:

a) per sala cinematografica, uno spazio chiuso dotato di uno schermo, adibito a pubblico spettacolo cinematografico;

b) per cinema-teatro, lo spazio di cui alla lettera *a)* destinato, oltre che al pubblico spettacolo cinematografico, anche alle rappresentazioni teatrali di qualsiasi genere, da effettuare mediante la costruzione di una struttura caratterizzata dalla scena e comprendente allestimenti scenici fissi e mobili con relativi meccanismi ed attrezzature;

c) per multisala, l'insieme costituito da due o più sale cinematografiche adibite a programmazioni multiple accorpate in uno stesso immobile sotto il profilo strutturale e tra loro comunicanti;

d) per arena, il cinema all'aperto, allestito su un'area delimitata ed appositamente attrezzata per le proiezioni cinematografiche o videografiche, funzionante in un periodo definito con l'atto di programmazione di cui all'articolo 4;

e) per cinecircolo, ovvero cinestudio, lo spazio di carattere associativo destinato ad attività cinematografica;

f) per esercizio cinematografico di interesse sovracomunale, la sala, multisala o arena con un numero di posti superiore a cinquecento o con un numero di schermi superiore a tre nei comuni fino a trentamila abitanti, la sala multisala o arena con un numero di posti superiore a ottocento o con un numero di schermi superiore a quattro nei comuni con popolazione superiore a trentamila abitanti.

Art. 3

Indirizzi generali per l'insediamento di attività cinematografiche

1. Nell'ambito delle finalità di cui all'articolo 1, la Regione promuove lo sviluppo e la qualificazione dell'esercizio di attività cinematografiche sulla base dei seguenti indirizzi generali:

a) favorire l'offerta in relazione alle diversificate esigenze dei cittadini, con particolare riguardo all'integrazione delle sale nel contesto sociale e ambientale e in relazione alle caratteristiche del sistema delle infrastrutture e della mobilità;

b) favorire la crescita di attività che promuovano la qualità urbana nonché la riqualificazione di aree urbanizzate e il riuso di contenitori dismessi, al fine di migliorare la vivibilità e la sicurezza delle aree di insediamento;

c) salvaguardare i centri storici, favorendo un'adeguata presenza, la riqualificazione e l'ammodernamento degli esercizi;

d) salvaguardare e riqualificare il sistema dell'offerta nelle zone montane, nei comuni minori, nelle frazioni e nelle aree svantaggiate;

e) favorire un equilibrato sviluppo delle diverse tipologie di esercizio;

f) programmare gli insediamenti delle attività cinematografiche, in stretto raccordo con il processo di pianificazione territoriale e urbanistica, al fine di assicurare la loro sostenibilità territoriale e ambientale.

2. Nell'attuazione degli indirizzi di cui al comma 1, la Regione, le Province e i Comuni tengono conto principalmente delle caratteristiche dei seguenti ambiti territoriali:

a) le aree metropolitane omogenee, al fine di pervenire ad una programmazione integrata tra centro e realtà periferiche;

b) le aree sovracomunali configurabili come un unico bacino di utenza, per le quali devono essere individuati criteri di sviluppo omogenei.

Art. 4

Modalità per l'attuazione degli indirizzi generali

1. Sulla base degli indirizzi di cui all'articolo 3, la Giunta regionale, previa intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali ai sensi dell'articolo 31 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale), sentiti gli organismi associativi del settore, propone all'Assemblea legislativa l'approvazione di un atto di programmazione degli insediamenti delle attività cinematografiche.

2. Con l'atto di programmazione di cui al comma 1, l'Assemblea legislativa:

a) individua gli ambiti territoriali sovracomunali di cui all'articolo 3, comma 2;

b) definisce i criteri e le condizioni di presenza e sviluppo degli esercizi cinematografici di interesse sovracomunale, con riferimento agli ambiti territoriali di cui alla lettera a), tenendo conto dei principi fondamentali di cui all'articolo 22, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), della dimensione e della qualità dell'offerta, nonché dei dati sull'andamento del consumo nel settore cinematografico;

c) detta indirizzi e direttive per integrare la programmazione ai sensi della presente legge con le disposizioni in materia di pianificazione territoriale e urbanistica ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), stabilendo, in particolare, i requisiti di accessibilità, le dotazioni di parcheggi pertinenziali e le dotazioni territoriali per i diversi tipi di esercizi cinematografici;

d) individua il periodo stagionale di funzionamento delle arene.

3. Nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione urbanistica e commerciale, i comuni favoriscono la riattivazione degli esercizi cinematografici dismessi, nonché la riqualificazione degli esercizi ubicati nei centri storici, anche attraverso la parziale destinazione della superficie a servizi o attività commerciali compatibili.

4. Al fine di garantire un'adeguata presenza di sale cinematografiche, i comuni possono stipulare convenzioni con circoli di cultura cinematografica, associazioni di promozione sociale, fondazioni o altri soggetti privati dotati di esperienza e competenza nell'esercizio cinematografico. Nelle convenzioni sono previste misure idonee a garantire la presenza di film *d'essai* nella programmazione.

Art. 5

Pianificazione territoriale e urbanistica per l'insediamento di attività cinematografiche

1. Nell'ambito del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) le province definiscono le scelte di pianificazione territoriale per gli insediamenti degli esercizi cinematografici di interesse sovracomunale, sulla base degli indirizzi di cui all'articolo 3, dell'atto di programmazione di cui all'articolo 4 e delle strategie di sviluppo socio-economico sostenibile.

2. In conformità con gli indirizzi generali di cui all'articolo 3, con le previsioni del PTCP di cui al comma 1, ed in coerenza

con l'atto di programmazione di cui all'articolo 4, i comuni, attraverso i propri strumenti urbanistici, individuano le aree da destinare agli esercizi cinematografici e definiscono la disciplina relativa.

Art. 6

*Autorizzazioni allo svolgimento
delle attività cinematografiche*

1. La realizzazione e la trasformazione di immobili da destinare a sale ed arene cinematografiche, nonché la ristrutturazione o l'ampliamento di sale e arene già in attività, sono soggetti ad un'autorizzazione unica per l'insediamento, rilasciata dal Comune territorialmente competente. L'autorizzazione unica comprende anche il titolo edilizio ed è rilasciata in coerenza con la presente legge e nel rispetto delle normative vigenti in materia di igiene e sicurezza, accesso alle persone disabili, tutela dell'ambiente, del territorio, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

2. Per gli esercizi cinematografici di interesse sovracomunale l'autorizzazione è subordinata ad accertamento di conformità con l'atto di programmazione di cui all'articolo 4. L'accertamento di conformità e il rilascio della relativa attestazione competono alla Regione.

3. La ristrutturazione e l'ampliamento di esercizi cinematografici di interesse sovracomunale o che divengano di interesse sovracomunale a seguito della ristrutturazione o dell'ampliamento richiesto, anche con aumento del numero delle sale, sono soggetti all'accertamento di conformità di cui al comma 2 solo nel caso in cui l'intervento comporti un aumento di posti superiore al dieci per cento di quelli indicati nella licenza di agibilità valida alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero di quelli indicati nell'autorizzazione unica originaria nel caso di esercizi cinematografici realizzati successivamente.

4. L'autorizzazione decade nel caso in cui i lavori non abbiano inizio entro un anno dal rilascio e non siano conclusi entro tre anni dalla medesima data.

5. I termini di cui al comma 4 possono essere prorogati per una sola volta, con provvedimento motivato, per fatti estranei alla volontà del titolare dell'autorizzazione, su richiesta presentata anteriormente alla scadenza.

6. La decadenza dell'autorizzazione è dichiarata con un apposito atto del Comune.

7. Conclusi i lavori, l'avvio dell'attività degli esercizi cinematografici è subordinato al rilascio di un'autorizzazione unica comprensiva dei certificati di conformità ed agibilità previsti dalle normative vigenti in materia di edilizia, igiene e sicurezza, nonché delle licenze amministrative e degli altri atti di assenso comunque denominati.

Art. 7

Procedimento per il rilascio delle autorizzazioni

1. Le domande di autorizzazione per l'insediamento degli esercizi cinematografici, complete degli allegati necessari alla loro valutazione, individuati con apposito atto dalla Giunta regionale, nonché le domande di autorizzazione all'avvio dell'attività sono presentate allo sportello unico per le attività produttive del Comune territorialmente competente e sono esaminate con le procedure di cui al 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).

Art. 8

Monitoraggio

1. La Regione, al fine di analizzare compiutamente il sistema dell'offerta cinematografica, anche nell'ambito delle proprie

funzioni di osservatorio regionale dello spettacolo, provvede a realizzare:

a) un sistema informativo sulla rete di sale e arene cinematografiche, nell'ambito del Sistema informativo regionale di cui all'articolo 13 della legge regionale 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione), avvalendosi anche dei comuni, delle province e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

b) un rapporto annuale sull'andamento e le tendenze dei consumi cinematografici.

CAPO II

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 9

Termini per l'approvazione degli atti di competenza regionale

1. L'Assemblea legislativa approva l'atto di programmazione di cui all'articolo 4 entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

2. La Giunta regionale individua gli elaborati da allegare alla domanda di autorizzazione unica per l'insediamento entro trenta giorni dall'approvazione dell'atto di programmazione.

Art. 10

Norme di prima attuazione per la valutazione dell'idoneità delle aree per esercizi cinematografici di interesse sovracomunale

1. Nella fase di prima attuazione, ai fini della verifica dell'idoneità delle aree da destinare all'insediamento di esercizi cinematografici di interesse sovracomunale fra quelle che risultano già destinate agli esercizi cinematografici dagli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati, la Provincia convoca una conferenza dei servizi ai sensi dell'articolo 14 e

seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), cui partecipano la Regione, la Provincia medesima ed i Comuni interessati alle aree di cui all'articolo 5, comma 1.

2. Ai fini della preparazione della conferenza dei servizi, entro il termine di novanta giorni dall'approvazione dell'atto di programmazione di cui all'articolo 4 ed in conformità con esso, il Comune valuta quali aree destinare alla localizzazione di esercizi cinematografici di interesse sovracomunale tra quelle per le quali gli strumenti urbanistici vigenti o adottati prevedano l'insediamento di esercizi cinematografici.

3. In sede di conferenza dei servizi i partecipanti valutano congiuntamente, sulla base degli indirizzi generali di cui all'articolo 3 e dei criteri di cui all'articolo 4, le opportunità localizzative dei comuni e gli effetti cumulativi delle stesse. La conferenza dei servizi, sentite le organizzazioni delle imprese di esercizio cinematografico e le associazioni di cultura cinematografica maggiormente rappresentative:

a) individua le aree idonee all'insediamento degli esercizi cinematografici di interesse sovracomunale, indicando le eventuali prescrizioni o condizioni di natura urbanistica ed ambientale per la loro attuazione;

b) individua i criteri per la valutazione di compatibilità delle varianti degli strumenti di pianificazione comunale.

4. La conferenza dei servizi è convocata entro centoventi giorni dall'approvazione dell'atto di programmazione di cui all'articolo 4; i lavori della conferenza dei servizi si concludono entro sessanta giorni dall'avvio della conferenza.

5. Le determinazioni assunte in sede di conferenza dei servizi costituiscono adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti; esse costituiscono inoltre parametro per l'accertamento di conformità della pianificazione comunale.

6. All'atto dell'integrazione del P.T.C.P. con i contenuti di cui all'articolo 5 comma 1, la Provincia verifica ed aggiorna le determinazioni assunte in sede di conferenza dei servizi.

*Art. 11**Norme transitorie sul procedimento di autorizzazione*

1. La presente legge non disciplina le domande 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 presentate al Ministero per i beni e le attività culturali prima dell'entrata in vigore della presente legge.

2. Fino alla conclusione dei lavori della conferenza dei servizi di cui all'articolo 10, ovvero fino all'integrazione nei PTCP dei contenuti di cui all'articolo 5, comma 1, i termini per l'esame delle domande di autorizzazione unica per l'insediamento degli esercizi cinematografici di interesse sovracomunale sono sospesi. Successivamente, nei casi in cui risulti necessario adeguare o modificare la domanda, il Comune assegna ai richiedenti un termine non inferiore a trenta e non superiore a sessanta giorni, a pena di decadenza.

3. Nei comuni in cui non sia stato attivato lo sportello unico per le attività produttive, il responsabile del procedimento esamina le domande di autorizzazione per l'insediamento degli esercizi cinematografici, nonché le domande di autorizzazione all'avvio dell'attività, secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 1.

*Art. 12**Clausola valutativa*

1. Con cadenza triennale l'Assemblea legislativa, con le modalità all'uopo previste dallo Statuto e dal regolamento assembleare, valuta l'attuazione della presente legge ed i risultati da essa ottenuti. A tal fine verrà presentata dalla Giunta regionale alla Commissione assembleare competente una relazione che risponda in modo documentato ai seguenti quesiti:

a) come si è modificato il panorama dell'offerta cinematografica in regione;

- b)* qual è stato l'andamento dei consumi cinematografici nel triennio, anche in relazione alle differenti tipologie d'offerta;
- c)* quali interventi sono stati attuati, in relazione alle finalità della presente legge, per favorire la crescita, il consolidamento e il riequilibrio del sistema dell'esercizio cinematografico;
- d)* quali effetti abbia prodotto l'istituzione dell'autorizzazione unica per l'insediamento ai fini della semplificazione del procedimento.