

CENNI SULLE POLICIES REGIONALI DELLO SPETTACOLO CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE FUNZIONI DELLE FILM COMMISSION PER LO SVILUPPO DELLA PRODUZIONE AUDIOVISIVA SUL TERRITORIO di Alfonso Contaldo, docente di Diritto dell'informazione e della comunicazione digitale nell'Accademia delle Belle Arti di Roma

Sommario: 1. Brevi cenni sulla riforma del titolo V della Costituzione e le competenze regionali in materia di spettacolo. 2. Un quadro sistemico sul riparto di funzioni amministrative fra Stato ed Enti territoriali in materia di spettacolo; 3. I quesiti sul principio di sussidiarietà nell'attività cinematografica e nello spettacolo dal vivo. 4. Lo sviluppo delle Film Commission; 5. I Film found e le iniziative cinematografiche; 6. Le nuove policies previste dalla legge 14 novembre 2016 n. 220, cd. legge Franceschini per le film commission

1. Brevi cenni sulla riforma del titolo V della Costituzione e le competenze regionali in materia di spettacolo

La riforma del titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, è intervenuta in tema di funzionamento, poteri e competenze degli enti territoriali sulla stregua di quanto già previsto dal cd. decentramento amministrativo avviato con leggi ordinarie fra il 1997 ed il 1998.

In ossequio al nuovo art. 117 Cost., lo Stato acquisisce la titolarità di una potestà legislativa "speciale", in quanto legittimato a legiferare, attraverso proprie leggi, solo nelle materie e nei rapporti elencati dal 2° co. In via residuale, le altre potestà legislative spettano alle Regioni che si trovano, così, a disporre di quella competenza "generale", in materie che in precedenza erano disciplinate dallo Stato. Tuttavia restano molte altre materie, elencate dal comma 3°, di legislazione concorrente fra Stato e regioni.

L'intervento regionale, dunque, è da valutarsi sotto diversi parametri, in particolare a seconda delle materie che ne sono oggetto: per alcune di esse, infatti, così come disposto dal 3° co. del medesimo art. 117 Cost., la regione è titolare solo di una potestà legislativa di tipo concorrente, a fronte della quale è riservata allo Stato la fissazione, con proprie leggi, dei principi fondamentali della disciplina. Mentre per tutte le altre materie, non esplicitamente ricomprese in detto elenco, alle Regioni spetta una competenza di tipo esclusivo e/o residuale.

In particolare, per quel che interessa in questa sede, il settore dello spettacolo non è annoverato né fra le materie di competenza esclusiva né tantomeno fra quelle di competenza concorrente.

Tuttavia, deve ricordarsi che, la lett. r) del 2° co. dell'art. 117, attribuisce una competenza esclusiva dello stato in tema di "tutela dell'ambiente dell'ecosistema e dei beni culturali ". Mentre, nell'alveo delle materie di legislazione concorrente, il 3° co. dell'art. 117 cita esplicitamente "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e la promozione e organizzazione dell'attività culturale".

La citata riforma costituzionale, pertanto, ha creato una distinzione fra "tutela" e "valorizzazione", in questo modo ha snaturato l'impianto stesso dell'art. 9 Costituzione, anche l'art. 1 del Codice dei Beni Culturali (d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42) chiarisce che "la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale", richiamando con il termine "Repubblica" in luogo del termine "Stato" l'espressione costituzionale¹.

In tal modo si suggerisce di articolare, fra i diversi livelli istituzionali, le competenze in materia di conservazione, sviluppo e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale. Quest'obiettivo, però, necessita di interventi organici e coordinati con una distribuzione delle competenze armoniosa e funzionale fra i vari livelli di amministrazione dello stato, ivi compresi i più periferici.

Nell'ambito dello spettacolo deve evidenziarsi che, proprio la separazione fra "tutela" e "valorizzazione", congiunta alla mancata citazione del settore dello spettacolo, ha generato frizioni fra Stato e Regioni.

Resta, dunque, un punto dolente la possibilità o meno di includere lo "spettacolo" fra le attività culturali. Questione che la Regione Toscana ha presentato con ricorso alla Corte Costituzionale rivendicandone la competenza esclusiva. "Infatti, con le sentenze n.255 e n.256 del 21 luglio 2004 la Corte

¹ Per approfondimenti vedi: MANSI A., La tutela dei beni culturali e del paesaggio. Analisi e commento del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio", Padova, 2004, 42 ss.; FERRETTI A., Manuale di diritto dei beni culturali e del paesaggio, Napoli, 2013, 42 ss.; CROSSETTI A., VAIANO D., Beni culturali e paesaggistici, Torino, 2014; TAMIOZZO R., La legislazione dei beni culturali e paesaggistici. Guida ragionata, Milano, 2009, 92 ss., nonché VOLPE G., Manuale di diritto dei beni culturali. Storia e attualità, Padova, 2013, 125 ss...

ha affermato che lo "spettacolo" (nuove materie elencate in Costituzione), pur non essendo citato nell'art. 117 della Costituzione, non è da ricondursi alla competenza residuale delle Regioni, ma è compreso in toto nella "promozione ed organizzazione delle attività culturali" indicata nel comma 3 dell'art. 117 tra le competenze di tipo concorrente. Pertanto, come per le altre materie anche per le attività culturali la pratica utilizzata dal Legislatore nella stesura del nuovo art. 117 comma 4 Cost. ha favorito l'emergere di diverse soluzioni interpretative: 1) favorevole alla riconduzione alla competenza esclusiva-residuale delle Regioni di tutte quelle materie che sono espressamente menzionate (principio della tassatività delle competenze legislative statali); 2) volta ad evitare la disgregazione della disciplina e la ripartizione arbitraria in² settori, mantenendo un'interpretazione più vicina alle 41 definizioni utilizzate nella Costituzione, evitando ulteriori conflitti di competenza. La Corte costituzionale nel riconoscersi nella seconda teoria ha in primo luogo dato valore all'interpretazione testuale della Costituzione confermando che le attività culturali alle quali si riferisce l'art. 117 comma 3 Cost. non possono non essere interpretate in senso lato comprendente quindi "tutte le attività riconducibili alla rielaborazione e diffusione della cultura". In tal senso gli unici limiti esterni alla materia della promozione ed organizzazione dell'attività culturali sono quelli riconducibili ad altri titoli di competenza statale, come le "norme generali sull'istruzione" (art. 117 comma 2 lettera L) o la "tutela dei beni culturali" (art. 117 comma 2 lettera S)".

Al fine di stemperare le tensioni, nel gennaio 2007, il Ministero per i beni e le attività culturali, con la Conferenza delle Regioni e delle 2 province autonome, con l'Unione delle Province d'Italia (UPI) e l'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI) siglarono il "Patto per le attività culturali di spettacolo" con il chiaro l'intento, citato nel co. 2 dell'art. 1 del medesimo, di

².

“collaborare al fine di sostenere il processo di armonizzazione dell’ordinamento giuridico al dettato della Costituzione in tema di valorizzazione e supporto della attività culturali di spettacolo”.

Nel successivo art. 2, vennero definiti gli obiettivi per la qualificazione del sistema dello spettacolo e la valorizzazione delle identità e delle vocazioni territoriali, attraverso il sostegno economico ed organizzativo di progetti caratterizzati da uno stretto contatto con il territorio; la diversificazione dell’offerta culturale e la valorizzazione della programmazione legata alla contemporaneità, con particolare riguardo ai giovani e ai nuovi autori prestando attenzione alla sperimentazione dei nuovi linguaggi e alla promozione di nuovi talenti; la valorizzazione dei progetti in rete, in ambiti territoriali sovracomunali, sovraprovinciali, interregionali; la promozione di azioni volte all’ampliamento del pubblico e alla diffusione dello spettacolo presso le generazioni più giovani e le fasce di pubblico con minori opportunità di fruizione, anche con riferimento agli interventi pubblici nel Mezzogiorno d’Italia.

L’adozione di strumenti che consentano una razionalizzazione sul piano degli interventi delle risorse statali e territoriali disponibili, al fine di evitarne la frammentazione garantendo una maggiore efficacia della spesa, anche attraverso forme di monitoraggio dell’offerta culturale del territorio e lo scambio reciproco di conoscenze ed informazioni in merito all’offerta culturale ed agli strumenti economici di intervento adottati.

2. Un quadro sistemico sul riparto di funzioni amministrative fra Stato ed enti territoriali in materia di spettacolo

Così come poc’anzi illustrato la riforma del titolo V Cost. ha generato una poco cristallina ripartizione di competenze fra Stato e Regioni collocando la tutela dei beni culturali, ivi compreso lo spettacolo, al livello di legislazione Statale mentre la valorizzazione, la promozione e l’organizzazione, così come attualmente previsto dal 2° co. dell’art. 117 Cost., sono state situate in una area grigia di legislazione concorrente.

Dunque la nuova collocazione dello spettacolo nell'ambito della promozione e dell'organizzazione delle attività culturali, di competenza concorrente, comporta, almeno in via teorica, il trasferimento integrale di tutte le relative funzioni, ivi compreso tutto il relativo personale tecnico ed amministrativo, le risorse e gli apparati, dallo Stato alle Regioni ed agli Enti locali di prossimità. Ciò in base al principio di sussidiarietà verticale nonché all'art. 117, co. 6, Cost., che esclude lo Stato dall'esercizio della potestà regolamentare, da cui è, logicamente, derivante l'esercizio delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost., tranne che per le materie di competenza esclusiva. Tuttavia occorre eccepire che, nella realtà empirica, il coinvolgimento della macchina statale resta indispensabile. In particolare quale strumento imprescindibile per garantire le adeguate coperture finanziarie soprattutto in ossequio al disposto del 1° co. dell'art. 119 Cost., così come modificato dall'art. 4 della L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1 che ha costituzionalizzato il "rispetto dell'equilibrio di bilancio".

E' giusto il caso di rammentare che la Corte Costituzionale con sent. n. 303/2003 ha ampiamente chiarificato il funzionamento del principio di sussidiarietà, tanto che alcuni commentatori della sentenza in esame hanno tentato di dimostrare "come ciò neppure comporti che lo Stato sia limitato, nel quadro della legislazione concorrente, a dettare le sole norme di principio [...] rilevando come ciò non può tralasciarsi l'influenza che devono avere alcuni nuclei vitali della nostra impalcatura costituzionale, qual è quello di raccolta delle istanze unitarie, che deriva direttamente dalla unità ed indivisibilità della Repubblica, postulata dall'art. 5 Cost." .

In ogni modo la Corte Costituzionale, nella citata sentenza ha chiarito che "in questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] significherebbe bensì circoscrivere le competenze legislative delle regioni di garanzia ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze

[...] Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative [...] È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come "subsidium" quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato [e pertanto su codeste basi si consente che N.d.r.] i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivano con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possano giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata"³ .

Dunque è proprio il "principio dell'intesa", che la Corte estrapola dal combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost., lo strumento che, di fatto, declinerebbe le istanze sussidiarie vantate dallo Stato in chiave prettamente collaborativa⁴ .

³ Così Corte Costituzionale, sent. n. 303 del 2003, in *Giur. Cost.*, 2003, 2670, con osservazioni di D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, 2780 ss.; ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, 2782; MOSCARINI A., *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. cost.*, 2003 2791; GENTILINI A., *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ivi*, pag. 2805

⁴ La soluzione della Corte sembra seguire il modello prospettato qualche anno prima, fra i vari, da BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni 2001*, pag. 1213 e ss., che infatti caldeggiava un "trasferimento" della valutazione degli interessi nel confronto collaborativo fra i vari livelli di governo, salvo il controllo costituzionale sul principio di leale collaborazione; analogamente, sul collegamento fra sussidiarietà verticale e interesse nazionale, vedi anche LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il Lav. nelle Pubb. Amm.* (suppl. fasc. 1) 2002, pag. 7 e ss.

Tuttavia taluni autori hanno evidenziato come la Corte abbia agganciato la tutela delle istanze unitarie all'inizio del 1° co. dell'art. 5 Cost. che definisce "la Repubblica, una e indivisibile" e non al 1° co. dell'art. 118 che postula il principio di sussidiarietà in questi termini "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Benché, quest'ultimo, verrebbe a costituire l'elemento di flessibilità che consente di derogare all'all'ordinario riparto di competenze⁵.

Tutto ciò premesso, sembrerebbe che "le funzioni di sicura attribuzione esclusiva dello Stato sono le misure volte a tutelare la concorrenza, la disciplina dei rapporti di lavoro, le misure di protezione della proprietà intellettuale, la creazione di un archivio nazionale, la promozione all'estero dello spettacolo.

Al di là di questo spazio di competenza statale, l'intervento delle Autonomie territoriali è ampio e variegato, tra cui le misure d'incentivazione finanziaria, la localizzazione delle sale cinematografiche e, quindi, il regime giuridico delle autorizzazioni alla loro apertura le misure di semplificazione procedurale, finalizzate al contenimento dei costi e degli adempimenti amministrativi che comportano, la creazione di banche dati, la costruzione, il restauro e l'adeguamento di strutture e spazi destinati allo spettacolo. Si tratta anche in questo caso di interventi condivisi tra le stesse Autonomie territoriali e con lo Stato, in relazione alle rispettive competenze."

Ulteriormente, per la nostra trattazione, è importante ricordare che il 1° co. dell'art. 19 del d.P.R. 616/1977 prevede che sono attribuite ai comuni varie funzioni, precedentemente di competenza della Questura, fra cui al n. 3 "la

Si deve segnalare, tuttavia, che nella dottrina, non scarseggiano opinioni fortemente dissenzienti sulla portata "paritaria" del meccanismo elaborato dalla Sent. n. 303/2003. A tal riguardo vedi MERLONI F., *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, in *Le Regioni 2007*, pag. 45 e ss.; il quale insiste sulla asimmetria di posizioni fra Stato e Regioni alla luce di un iniquo sistema finanziario e fiscale che pone le Regioni in posizione di estrema debolezza rispetto al potere centrale. Vedi anche CAMERLENGO Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.giuricost.org il quale evidenzia quella che definisce una sorta di inversione dell'onere della prova a netto sfavore delle Regioni, poiché non è lo Stato a dover dimostrare l'inadeguatezza degli enti territoriali ma, al contrario, sono questi ultimi a dover contrastare la presunzione di inadeguatezza.

⁵ Per approfondimenti in merito a questa ricostruzione vedi VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 587 e ss.

ricezione dell'avviso preventivo per le riprese cinematografiche in luogo pubblico o aperto al pubblico, previsto dall'art. 76 Tulps.", al n. 4 "il rilascio della licenza temporanea di esercizi pubblici in occasione di fiere, mercati o altre riunioni straordinarie previsti dall'art. 103, primo e secondo comma Tulps; al n. 5 "la concessione della licenza per rappresentazioni teatrali o cinematografiche, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, altri simili spettacoli o trattenimenti, per aperture di esercizio di circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione, di cui all'art. 68 Tulps "; al n. 6 "la licenza per pubblici trattenimenti, esposizioni di rarità, persone, animali, gabinetti ottici ed altri oggetti di curiosità o per dare audizioni all'aperto di cui all'art. 69 Tulps"; al n. 9 "la licenza di agibilità per teatri o luoghi di pubblico spettacolo, di cui all'art. 80 Tulps"; al n. 10 "i regolamenti del prefetto per la sicurezza nei locali di pubblico spettacolo, di cui all'articolo 84 Tulps."; infine al n. 11 "le licenze di esercizio di arte tipografica, litografica e qualunque arte di stampa o di produzione meccanica o chimica in molteplici esemplari, di cui all'art. 111 Tulps".

Dunque le competenze per il rilascio delle licenze per gli spettacoli, i trattenimenti pubblici ed attività afferenti, previste dall'art. 68 Tulps sono state trasferite dal Questore al Comune attraverso l'ausilio di regolamenti comunali, così come previsto dal co. 6 dell'art. 117 Cost.

In ogni caso la concessione di licenze di polizia per motivi di pubblico spettacolo sono assoggettate alla disciplina del silenzio-assenso, di cui all'art. 20, L. 241/1990. In ogni caso il d.P.R. 9 maggio 1994, n. 407, alle voci n. 53 e n. 63 della tabella C, stabilisce che decorsi infruttuosa giorni 60 il termine entro cui la relativa domanda si considera accolta.

Per quanto riguarda il rilascio della licenza di polizia per pubblico spettacolo, l'interessato deve presentare una domanda in bollo con indicazione delle proprie generalità, l'indicazione della specie di spettacolo o di trattenimento nonché il periodo delle rappresentazioni.

Giova ricordare che l'art. 8 del Tulps. dispone che "le autorizzazioni di polizia sono personali: non possono in alcun modo essere trasmesse né dar luogo

a rapporti di rappresentanza, salvi i casi espressamente preveduti dalla legge.

Nei casi in cui è consentita la rappresentanza nell'esercizio di una autorizzazione di polizia, il rappresentante deve possedere i requisiti necessari per conseguire l'autorizzazione e ottenere la approvazione dell'autorità di pubblica sicurezza che ha concesso l'autorizzazione".

Da ultimo, l'art. 68 Tulps, già precedentemente citato, assoggetta alla licenza di polizia una pluralità di soggetti quali "le accademie, le feste da ballo, le corse di cavalli, gli altri simili spettacoli o trattenimenti, i circoli, le scuole di ballo, le sale pubbliche di audizione".

Per completezza espositiva occorre rammentare che, in origine, l'art. 68 annovera fra i pubblici spettacoli soggetti alla licenza di polizia anche le "rappresentazioni teatrali e cinematografiche". Tuttavia, oggi, dette attività sono state sottratte alla disciplina del Tulps. dall'art. 164 del D. Lgs. n. 112/1998. Pertanto sono ora disciplinate dal D. M. 29 settembre 1998, n. 391, recante "Disposizioni per il rilascio di autorizzazione per l'apertura di sale cinematografiche, ai sensi dell'articolo 31 della legge 4 novembre 1965, n. 1213".

In questa sede, al fine di completare la visione sistemica, è bene richiamare anche il D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 recante il "codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della Legge 6 luglio 2002, n. 137. Accennando al Codice dei Beni culturali, che tuttavia per ovvie ragioni non si può esaminare in modo approfondito in questa sede e, pertanto, il suo esame specifico si rimanda ad altra opportuna trattazione, occorre brevemente richiamare i commi 2 e 3 dell'art. 1 che, per così dire, effettuano una operazione di rammendo allo strappo fra tutela (di competenza nazionale) e valorizzazione del patrimonio culturale (di competenza concorrente fra Stato e Regioni) stabilendo che "la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura.

Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione”.

Per il proseguo della nostra trattazione è d’obbligo accennare al disposto del 2° co dell’art. 2 che nel dare una definizione di patrimonio culturale chiarisce che comprende “cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”.

A fugare ogni dubbio sull’effettiva afferenza dello spettacolo nella definizione dettata dall’art. 2 del CBC sono proprio gli artt. 10 e 11 che, nelle loro lunghe elencazioni, individuano numerosi elementi che richiamano all’ambito dello spettacolo. In particolare si segnala rispettivamente nella lett. e) dell’art. 10 “le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche ed i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio”; mentre nelle lettere f) dell’art. 11 si devono evidenziare “f) le fotografie, con relativi negativi e matrici, gli esemplari di opere cinematografiche, audiovisive o di sequenze di immagini in movimento, le documentazioni di manifestazioni, sonore o verbali, comunque realizzate, la cui produzione risalga ad oltre venticinque anni”; infine nella lett. h) del medesimo art. 11 vengono citati “h) i beni e gli strumenti di interesse per la storia della scienza e della tecnica aventi più di cinquanta anni”. In quest’ultima categoria è evidente la facilità di inserirvi tutti quei macchinari o strumenti utilizzati per la realizzazione di opere di rilevante interesse storico-artistico afferenti allo spettacolo.

Da ultimo, non potendo esaminare più approfonditamente le vicende legate al rapporto fra CBC e legislazione regionale, si evidenzia l’art. 5 del CBC derubricato “Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio” che si prende cura di individuare le dinamiche dell’operato congiunto fra Stato e Regioni anche grazie al parere della Conferenza Stato Regioni.

3. Le problematiche aperte sul principio di sussidiarietà nell'attività cinematografica e nello spettacolo dal vivo

In origine il 2° co. dell'art. 49 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 recante la disciplina di "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382" , consentiva alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative in materia di attività cinematografica in quanto le stesse erano esplicitamente citate fra le attività di promozione educativa e culturale.

Tuttavia, la successiva disciplina dettata dal d. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, scorporò la materia dello "spettacolo" da quella degli altri "beni ed attività culturali", prevedendo, per l'appunto, un separato inquadramento ripartendo le due materie.

Dunque, benché entrambi i settori furono inseriti, come ovvio, nel Titolo IV dedicato ai servizi alla persona ed alla comunità; la disciplina dei beni e le attività culturali confluì nel capo V (artt. 148 -155) mentre lo spettacolo venne inserito nel capo VI (art. 156).

In realtà, è lo stesso art. 148, fra l'altro dedicato alle definizioni del capo dei "beni e delle attività culturali", a gettar per c.d. benzina sul fuoco e complicar la situazione specificando alla lett. a) che "Ai fini del presente decreto legislativo si intendono per: "beni culturali", quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge" mentre alla lett. f) che si definisce "«attività culturali», quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte".

E' opinione di chi scrive che non v'è neppure la necessità di dilungarci sulla lampante evidenza che lo spettacolo sia una insindacabile espressione della cultura e dell'arte, dunque la contraddizione è evidente. Soprattutto non si comprende come il legislatore abbia voluto scindere la disciplina dello spettacolo da quella dei beni e delle attività culturali per poi definirla come un unicum.

Ad ogni modo siffatto inquadramento separato, benché nettamente mitigato da una condivisa disciplina, sembra altresì confermato dal d. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" , il quale, nell'alveo dell'art. 53, ha mantenuto la distinzione fra le aree funzionali della "tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali e dei beni ambientali", e della "promozione dello spettacolo (attività teatrali, musicali, cinematografiche, di danza, circensi, dello spettacolo viaggiante), anche tramite la promozione delle produzioni cinematografiche, radiotelevisive e multimediali".

Successivamente il d. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28 recante "la riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137" intervenne in materia di spettacolo. In questa sede è di particolare interesse richiamare il 4° co. dell'art. 1 che individua nel Ministero per i beni e le attività culturali il soggetto che, in base alla lett. a) "promuove e coordina le iniziative aventi per scopo lo sviluppo ed il miglioramento della produzione cinematografica e la diffusione dei film nazionali in Italia ed all'estero, d'intesa con il Ministero degli affari esteri" ed in relazione alla lett. c) "promuove e cura i rapporti concernenti gli scambi cinematografici con l'estero e quelli per la coproduzione e codistribuzione dei film, anche attraverso intese o accordi internazionali di reciprocità, d'intesa con il Ministero degli affari esteri".

In merito a ciò la Regione Emilia-Romagna e la Regione Toscana hanno sollevato questione di legittimità costituzionale risolta dalla Consulta con Sent. n. 285/2005.

In base alla posizione delle regioni, la competenza per le materie ora citate sarebbe da ricondurre in parte alla competenza legislativa piena delle Regioni, per quel che concerne lo sviluppo ed il miglioramento della produzione cinematografica, intesa quale materia autonoma, e in parte a quella concorrente, in relazione ai profili afferenti la materia "commercio con l'estero". Ulteriormente, avverso il medesimo decreto legislativo, venne sollevata questione di costituzionalità anche in merito a numerosi altri articoli, fra dette censure, si segnalano le principali relative all'art. 5 laddove il decreto

legislativo non coinvolgeva le Regioni nell'espletamento delle funzioni per il riconoscimento della nazionalità italiana delle opere cineaudiovisive; all'art. 6 in quanto non rispetterebbe il potere regionale di concludere accordi internazionali di coproduzione benché assoggettati a criteri statali di uniformità; all'art. 8 che, prevedendo due sottocommissioni che avevano, fra le varie, funzioni di riconoscimento dell'interesse culturale dell'opera cinematografica e dei film d'essai nella parte in cui prevedeva il coinvolgimento delle Regioni nella sola sottocommissione per i film d'essai; all'art. 10 relativo agli incentivi alla produzione che necessiterebbe di intesa con le Regioni ed, infine all'art. 13 nella parte in cui escluderebbe le Regioni dal coinvolgimento per l'attribuzione di incentivi speciali.

In merito a tutto ciò la Corte Costituzionale ha chiarito 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. È pertanto infondata la tesi delle ricorrenti, di ricondurre la disciplina dettata dal D. Lgs. n. 28 del 2004 entro gli ambiti di competenza di tipo residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in ragione del fatto che si tratterebbe di materie di volta in volta definibili come «cinematografia», «spettacolo», «industria», «commercio». Su questo costrutto la Corte, richiamando la sua Sent. n. 255 del 2004 ha chiarificato che sia la cinematografia che lo spettacolo «non sono infatti scorporabili dalle «attività culturali» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che «riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo».

La Corte, inoltre, ha avuto modo di ricordare «che il documento del 26 novembre 2003 della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che pure ha espresso parere negativo sullo schema di decreto legislativo in tema di attività cinematografiche, affermi più volte che il cinema è «da sempre stato considerato come ricompreso nella materia 'spettacolo', oggi di competenza legislativa concorrente delle Regioni».

Il ragionamento della Corte mostra chiaramente che “la maggior parte le disposizioni impugnate del decreto legislativo riguardano, come visto al paragrafo 3, una materia di competenza legislativa ripartita fra Stato e Regione, di norma la legislazione statale dovrebbe limitarsi a definire i soli principi fondamentali della materia, mentre le funzioni amministrative dovrebbero essere attribuite normalmente ai livelli di governo substatali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza indicati nell’art. 118 Cost. [...] Tutto ciò parrebbe contrastante non solo con l’art. 117, terzo comma, Cost. ma anche con il primo comma dell’art. 118 Cost., dal momento che, ove si fosse voluto intervenire in questa particolare materia mediante una “chiamata in sussidiarietà” delle funzioni amministrative da parte dello Stato, ciò avrebbe richiesto, ormai per consolidata giurisprudenza di questa Corte, quanto meno «una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003; ma analogamente cfr. anche sentenze n. 242 del 2005, n. 255 e n. 6 del 2004)”.

La Corte, tuttavia non escluse categoricamente l’intervento statale in quanto “deve tuttavia essere considerato come il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico [...] 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”.

Pertanto la Corte dichiarò l’illegittimità costituzionale del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28 nella parti in cui non prevedeva intese con le Regioni. Se ne deduce, quindi, che la Corte Costituzionale ha preferito la valorizzare la sussidiarietà ma in base al principio di leale collaborazione .

Quanto alle vicende legate allo spettacolo dal vivo, in questa sede devono ricordarsi alcuni interventi della Corte Costituzionale che ha evidenziato la

forte esigenza di un intervento di riordino del sistema di finanziamento pubblico.

Soprattutto appare una forte criticità in merito alla determinazione dei criteri e delle modalità di erogazione della contribuzione, prevista dal FUS, in favore di attività musicali, orchestrali, sinfoniche nonché di danza, balletto ed attività coreutiche.

Nello specifico con Sent. n. 256 del 2004 la Corte Costituzionale, chiamata a dirimere una questione di costituzionalità da parte della Regione Toscana in merito a dei regolamenti attuativi della legge di riparto del FUS in tema di musica e danza che, a dire della ricorrente, vieterebbero la possibilità di erogazioni dirette di risorse disponibili per i settori di attività rientranti nelle materie di competenza regionale chiarì che "l'accoglimento del ricorso, con il conseguente annullamento dei regolamenti impugnati, potrebbe comportare nell'immediato il sacrificio di valori che non solo sono evocati dalle suddette norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della Costituzione, e pertanto effetti incompatibili con la Costituzione stessa.

Conformemente all'esigenza testé indicata, il decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 24 (convertito in legge 17 aprile 2003, n. 82) ha bensì indicato la necessità di una nuova disciplina legislativa contenente la definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 Cost., la quale fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato; ma ha altresì mantenuto, conferendole carattere transitorio, l'attuale disciplina del FUS, individuando strumenti normativi – da porre in essere attraverso un coinvolgimento delle Regioni – per mezzo dei quali continuare a dare attuazione, in attesa di un definitivo assetto, a quella indicata esigenza di continuità.

Nel quadro delle anzidette ragioni di ordine costituzionale, deve ritenersi che i regolamenti impugnati – i quali, come dedotto senza contestazione dalla Regione Toscana e come documentalmente provato, hanno trovato applicazione ed hanno così esaurito la loro funzione – hanno dato luogo a provvedimenti attuativi di erogazione per l'anno 2003 che non potrebbero essere posti nel nulla, con la conseguente ripetizione delle somme erogate".

In altri termini la Consulta, ha riconosciuto che la potestà regolamentare dello Stato, purché non vada a trasbordare ingiustificatamente nelle prerogative delle regioni, deve garantire una adeguata valorizzazione dei valori primari della Costituzione fra cui il sostegno pubblico allo spettacolo.

Ulteriormente con sent. n. 160 del 2005 la Corte Costituzionale ha chiarito che "non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata disposti con legge statale in materie la cui disciplina spetti alle Regioni perché non rientranti in ipotesi di competenza esclusiva dello Stato (cfr. sentenze n. 370 del 2003, n. 16 del 2004, n. 51 del 2005). Le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a categorie di soggetti pubblici o privati, dal momento che, in numerose materie di competenza regionale, le politiche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione (cfr. sentenza n. 320 del 2004). Dal rilievo che la costruzione della sede principale di un istituto di cultura, finalità perseguita dal finanziamento disposto con la norma censurata, è strumentale alla "organizzazione di attività culturali", materia inclusa nell'art. 117, terzo comma, Cost., e quindi di competenza legislativa concorrente, consegue la illegittimità costituzionale della norma in questione, la quale non soltanto ha stabilito l'erogazione in oggetto, ma ha anche attribuito a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinarne l'attuazione".

Quindi "con le sentenze nn. 255 e 256 del 2004, la Corte costituzionale afferma che il principio di continuità ordinamentale garantisce, sia pure in via temporanea, la precedente disciplina, legislativa e amministrativa, del finanziamento statale dello spettacolo, nonostante la stessa sia in contrasto con il nuovo impianto costituzionale, al fine di garantire la salvaguardia di valori di fondamentale rilevanza costituzionale, quali quelli inerenti alle attività culturali".

4. .Lo sviluppo delle Film Commission

All'interno di un panorama di radicale riduzione degli strumenti dello Stato per il sostegno di enti, imprese e associazioni "operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante", che vede man mano lo Stato ritirare la propria capacità di intervento dal settore cinematografico (e dello spettacolo in generale)⁶, negli ultimi quindici anni nelle Regioni si sono dovute strutturare nuove e virtuose realtà che, se ancora non costituiscono un'efficace alternativa al FUS⁷, si stanno altresì configurando quali validi strumenti complementari e sussidiari rispetto allo Stato. Si tratta delle Film Commission⁸, agenzie regionali, provinciali o comunali (e quindi create dagli enti di governo locale) che, a seconda della natura giuridica, possono essere: nella maggior parte dei casi uffici interni agli enti pubblici (quali estensione di determinati assessorati, nella maggior parte dei casi alla Cultura, oppure al Turismo o alle Attività Produttive); strutture private o società con partecipazione regionale; fondazioni o in altri casi ancora costituite da associazioni culturali supportate da enti locali. Esse sono preposte all'erogazione di vari servizi gratuiti per le produzioni cinematografiche e audiovisive, dalla struttura snella, con costi di funzionamento di poche centinaia di migliaia di euro.

Il fatto stesso di essere enti o fondazioni all'interno di amministrazioni regionali/provinciali/comunali, ha fatto sì che il loro ruolo e l'impiego dei fondi regionali abbiano prodotto caoticità e criticità normativa.

(Il caso più emblematico e recente è quello della Friuli Venezia Giulia Film Commission che, a seguito del sostegno da essa dato alla produzione del film "La Bella Addormentata" di Marco Bellocchio, per i temi trattati dal film stesso (l'eutanasia), è stata minacciata di chiusura con voto di maggioranza dall'assemblea regionale, scuotendo il settore cinematografico e quella libertà di azione che aveva fino a quel momento caratterizzato il dinamismo del sistema delle Film Commissions).

⁶ Ci si permette di rinviare a CONTALDO A., *L'evoluzione normativa dell'intervento pubblico indiretto nel settore cinematografico*, in *Dir. econ. mezzi com.*, 2012, 32 s..

⁷ Ci si permette di rinviare a CONTALDO A., PELUSO F., *Il Fondo Unico per lo Spettacolo: disciplina normativa e modalità di accesso anche alla luce della più recente normativa*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2014, n. 11/12, 872 ss...

⁸ Vedi al riguardo le analisi di CUCCO M., RICHERI G., *Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, in *Econ. cult.*, 2011, 171 ss..

Storicamente, le Film Commission fanno la loro prima apparizione negli Stati Uniti già negli anni Quaranta, quali istituzioni private, quindi a pagamento, con l'obiettivo di fornire *locations* alle produzioni. In Europa hanno, invece, un concreto sviluppo negli assai più tardi anni Ottanta, in primis con l'Inghilterra, seguita poi nei primi anni Novanta dalla Francia e da altri Paesi, configurandosi (in una veste da cui deriveranno poi le Film Commission italiane) come istituzioni pubbliche senza scopo di lucro, il cui obiettivo è di offrire servizi alle produzioni al fine di incentivare culturalmente, turisticamente (ed ovviamente economicamente) il proprio territorio. Successivamente, in certe zone d'Europa, come la Germania, alcune Film Commission si dotano di fondi di investimento in modo da sostenere attivamente la produzione di chi ne fa domanda.

L'Italia è da sempre stato un Paese in cui, merito delle sue innumerevoli e diffuse bellezze paesaggistiche ed architettoniche, l'industria cinematografica (italiana ed internazionale) ha intessuto uno stretto rapporto con il territorio, che può offrire alle produzioni *locations* sempre diverse senza mai ripetersi. Anche se favorite quindi da questa vastissima disponibilità di nuove location, nel nostro Paese le Film Commissions cominciano a proliferare con relativo ritardo rispetto all'estero, ovvero nella seconda metà degli anni Novanta (la prima è l'Emilia Romagna Film Commission istituita nel 1997) quando, oltre ad un rinnovato interesse dei singoli enti locali verso il settore cinematografico, non vi è tanto la legge n. 59 del 1997 (*"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali"*) che, all'art. 1 comma 4 ancora esclude il settore dello spettacolo dalle funzioni e compiti conferiti alle Regioni, ma la più determinante modifica dell'articolo 117 della Costituzione. La Legge Costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3, *"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*, sancisce definitivamente che la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" divengono materia di legislazione concorrente, per le quali "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" (art. 3), per cui i principi generali spettano da

adesso allo Stato, mentre alle Regioni la legislazione e regolamentazione⁹. Attualmente all'Associazione Film Commission Italiane, nata nel 2004, ne aderiscono una ventina, alcune con competenza regionale e provinciale ma diverse con competenza comunale. Sono ammesse all'associazione solo le Film Commission che sono parte integrante degli enti pubblici, oppure gli enti privati con partecipazione o convenzionati con enti pubblici locali. Un numero assai più esiguo rispetto a quello realmente esistente: molte sono, infatti, le Film Commission che non aderiscono all'associazione. Tenendo conto anche di queste "estrane", il numero totale delle Film Commission presenti sul suolo italiano arriva forse a superare le cinquanta strutture: ad un settore così ampio e frammentario dell'industria cinematografica italiana, manca ancora un vero e proprio coordinamento nazionale, che almeno mantenga il pieno controllo e polso di tale fenomeno, che appare invece abbandonato alle singole iniziative di ciascun ente locale, non permettendo così non solo la visione di un quadro d'insieme, ma anche un oculato e parsimonioso impiego delle energie disponibili. La necessità di un coordinamento globale lo che ha visto la fondazione nel 1975 a Los Angeles dell'AFCI (Associations of Film Commissioners International) che intende raccogliere le informazioni e attività di, al momento, oltre 300 Film Commission sparse per il globo, fra le quali, unica in Italia, è attualmente la BLS Sudtirolo-Alto Adige Film Commission. L'AFCI si occupa dell'organizzazione (il primo nel 1976) del *Cineposium*, programma annuale di seminari per la formazione altamente professionale dei nuovi film commissioners, ed è promotrice, dal 1985 (insieme all'American Film Marketing Association), della *Location Expo*, in assoluto la prima mostra di location al mondo, che permette alle Film Commission di promuovere le proprie location.

Altro network sovranazionale è l'European Film Commission Network (EUFEN) che raccoglie ottantaquattro tra le più attive Film Commission europee (undici, attualmente, quelle italiane) in rappresentanza di ventisei Paesi. Nello specifico, le Film Commission forniscono supporto alle produzioni di

⁹ Ci si permette di rinviare al nostro , *Le competenze legislative e amministrative delle Regioni per il settore cinematografico: dinamiche e problematiche in campo*, in *Dir. aut.*, 2012, 382 ss..

lungometraggi, cortometraggi, documentari, e in alcuni casi anche di videoclip musicali e spot pubblicitari. Rintracciano le locations necessarie, tramite appositi professionisti (location manager), si occupano delle autorizzazioni per effettuare le riprese (necessarie per l'occupazione del suolo pubblico e per la chiusura delle strade), con un relativo snellimento dell'apparato burocratico (tanto che, in certi casi, è possibile ottenere permessi di ripresa in meno di 48 ore); facilitano i rapporti con gli enti locali e altre istituzioni (consorzi, associazioni), ricercano marchi e sponsor locali ai fini del product placement¹⁰, e mettono a disposizione tecnici, mezzi e i cosiddetti cineporti, strutture all'avanguardia con uffici, laboratori, magazzini, garage, depositi e sale di proiezione. Altre strutture rese disponibili dalle Film Commission, e che sono il segno di come si sia ormai entrati a pieno regime in una traiettoria di "federalismo cinematografico", sono, ad esempio, il Polo Produzioni audiovisive di Cornigliano (Genova), gli Studios di Papigno (direttamente connessi a Cinecittà Studios)¹¹ e il Centro Multimediale di Terni Spa in Umbria. Alcune Film Commission, proprio al fine di rinfoltire la propria offerta di locations, recentemente hanno istituito, per i proprietari di abitazioni private, di strutture ricettive, industriali, artistiche e sportive, la possibilità di far inserire il proprio immobile nella banca dati delle possibili locations messe a disposizione dalla Film Commission alle produzioni. Requisito base per poter fare domanda è che tale struttura sia situata all'interno della regione (o provincia) cui si inoltra la domanda. Tra le Film Commission ad offrire questa possibilità, vi sono la Torino Piemonte Film Commission, la Roma Lazio Film Commission, la Friuli Venezia Giulia Film Commission, con l'iniziativa "Il cinema in salotto".

Inoltre le Film Commission sono attive nella promozione in ambito locale del prodotto audiovisivo, organizzando conferenze stampa, anteprime, presentazioni e visibilità presso Festival, rassegne e all'interno di appositi spazi

¹⁰ Vedi GAVIANO N., *Product placement tra novità presunte e reali*, in *Foro amm.-TAR*. 2005., 283 ss.; PIQUE' A., *Il product placement. Da pubblicità occulta a pubblicità palese*, Roma, 2009, 23 ss., ci si permette di rinviare al nostro, *Lineamenti di legislazione cineaudiovisiva*, Roma, 2016, spec. 391 ss..

¹¹ Ci si permette di rinviare a I nostro, *L'evoluzione della disciplina giuridica riguardo l'intervento diretto dello Stato nel settore cinematografico*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2012, 235 ss..

nella programmazione delle televisioni e media locali. Al fine di favorire una maggiore ricaduta sul territorio, si occupano anche dell'organizzazione e promozione di corsi professionali e workshop per la formazione di nuovi professionisti del settore a livello locale, che possano offrire servizi validi e competitivi anche nella prospettiva di attrarre produzioni estere. Ad esempio, la Genova Liguria Film Commission e la Friuli Venezia Giulia Film Commission sono alcune delle promotrici del Maia Workshop, programma di formazione professionale (sostenuto dalla comunità europea tramite il Programma MEDIA)¹² volto alla preparazione dei produttori emergenti.

Tutti compiti che rispondono ad un preciso e comune obiettivo: la valorizzazione e promozione del territorio, della cultura e delle tradizioni locali, anche nei termini del cosiddetto "cineturismo", ovvero l'afflusso di visitatori in determinati luoghi, portati improvvisamente all'attenzione del grande pubblico internazionale dopo il loro utilizzo come location di prodotti cinematografici e di fiction. Non a caso, molte Film Commission sono direttamente collegate all'Assessorato al Turismo, come nel caso ad esempio della Sicilia Film Commission e dell'Umbria Film Commission. Negli ultimi anni è aumentato, pertanto, l'interesse, da parte delle Film Commission, verso le produzioni televisive, in quanto possono godere di un bacino d'utenza assai maggiore ed eterogeneo, a differenza del cinema, che con la sala tende a rivolgersi di volta in volta a specifiche fette di pubblico. Si potrebbe, infatti, parlare di "teleturismo"¹³, specie per il caso italiano più emblematico, ovvero quello della fiction "Il commissario Montalbano" che, con la sua Vigata, città immaginaria, ha attirato l'interesse di tantissimi turisti nei luoghi dove essa è stata ricostruita, fra Scicli e Ragusa Ibla.

In tale visione si configurano anche i sostegni a festival, cineteche, rassegne. Un interesse che ha valenza sia economica che culturale: non a caso,

¹² Ci si permette di rinviare al nostro, *Le politiche pubbliche per l'industria cinematografica in ambito comunitario: problematiche in campo*, in *Dir. aut.*, 2011, 242 ss...

¹³ Vedi al riguardo le analisi di LIMONE D.A., PREITE G., MANCARELLA M., *Turismatica. Un nuovo paradigma della Società dell'informazione*, Trento, 2009, spec. 42 ss..

sul sito della Sicilia Film Commission, in nome della *entertainment economy*¹⁴, non considera azzardato parlare oggi della produzione audiovisiva quale “uno dei motori trainanti dell’economia mondiale di questo secolo”.

5. I Film fund e le iniziative cinematografiche

Da alcuni anni molte Film Commission hanno allargato il loro potenziale e la loro offerta di servizi dotandosi di specifici Film Fund, fondi volti a sostenere le produzioni che scelgono il loro territorio per realizzare i propri film, purché siano in determinate percentuali impiegati sul territorio, e le spese rendicontate. Gran parte dei fondi (sia in Italia che a livello europeo) sono prevalentemente indirizzati al sostegno della fase di sviluppo e di produzione, mentre risultano ancora di minor quantità quelli volti agli altri settori della filiera, come la distribuzione, l’esercizio, la formazione, lo sviluppo tecnico. In prevalenza si tratta di contributi a fondo perduto, erogati “a sportello” oppure con la pubblicazione di bandi periodici. Il D.lgs. 28 del 2004 spinge, in un certo senso, le produzioni a cercare altre forme di finanziamento¹⁵, come tali fondi regionali, in quanto impone alle produzioni che fanno richiesta del contributo statale del FUS¹⁶ uno sbarramento del 50% sul budget totale del film (percentuale che sale a 90% per le opere prime e seconde).

L’importanza ed incidenza di tali fondi dipende molto anche dalla natura dello Stato stesso: la Germania, ad esempio, avendo un territorio federale già in partenza suddiviso in Länder, è il paese che presenta una maggiore e portata dei finanziamenti a livello regionale, i cui fondi sono quasi tutti di carattere privatistico. La Francia, dall’industria cinematografica tradizionalmente ultracentralista, si è tuttavia mobilitata ormai da tempo in direzione di questa decentralizzazione, istituendo una trentina di fondi sparsi sul proprio territorio, in particolare a livello municipale¹⁷.

¹⁴ Vedi ancora CUCCO M., RICHERI G., *Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., 192 ss..

¹⁵ Vedi DI FABIO P., *La nuova normativa sulla cinematografia (cd. “decreto Urbani”): quadro riassuntivo e prime impressioni*, in *Dir. aut.*, 2005, 22 ss..

¹⁶ Vedi al riguardo le analisi di MICCICHE’ A., *Legislazione dello spettacolo. Cinema, musica, teatro*, Roma, 2007, 93 ss..

¹⁷ Ci si permette di rinviare al nostro, *Lineamenti di legislazione cineaudiovisiva*, cit., 402 ss..

In Italia, nel 2003 la regione del Friuli Venezia Giulia è la prima a dotarsi di un Film Fund. Con la Legge Regionale 6 novembre 2006, n. 21 la Regione distingue il Film Fund da un Fondo per l'Audiovisivo del Friuli Venezia Giulia. Il primo fondo, come specificato all'art. 10 (e regolamentato dalla delibera n. 1787 del 29 settembre 2011) viene istituito con l'obiettivo di valorizzare il territorio e patrimonio della regione e quindi "di attrarre nel territorio produzioni cinematografiche e televisive che favoriscano l'occupazione e lo sviluppo dell'economia turistica", e a tal fine assegnato alla Friuli Venezia Giulia Film Commission. Attraverso tale struttura, quindi, la regione rilascia contributi a fondo perduto la cui entità è direttamente proporzionale al numero dei giorni di lavorazione sul territorio regionale: come riporta il regolamento all'art. 3 (delibera 1787/2011), per un minimo di cinque giornate di ripresa è previsto un contributo massimo di 5.000 euro, per minimo quindici giornate un massimo di 20.000 euro, 70.000 euro per almeno venticinque giornate e 150.000 euro per minimo trentacinque giorni di ripresa. Obbligatorio, da parte della produzione beneficiaria, che la spesa sul territorio sia di almeno il 150% del finanziamento regionale, che si faccia ricorso, per almeno il 20% del totale, a professionisti residenti in Friuli Venezia Giulia, e che almeno metà delle riprese del film montato siano effettuate all'interno della regione (eccetto particolari eccezioni messe in evidenza all'art. 13 comma 1). Invece, assolutamente riservato alle produzioni audiovisive prettamente locali, la Regione ha istituito il Fondo per l'Audiovisivo del Friuli Venezia Giulia, gestito dall'Associazione Fondo per l'Audiovisivo del Friuli Venezia Giulia, con particolare interesse verso la formazione di professionisti locali, la distribuzione e lo sviluppo di opere regionali destinate al mercato nazionale e internazionale. Il finanziamento può coprire non più del 50% dei costi complessivi di produzione delle opere e dei corsi di formazione (vedi art. 2 comma 4 Decreto del Presidente della Regione n. 0256/2011") per un massimo di 100.000 euro, mentre per le borse di studio relative a percorsi formativi di eccellenza, in Italia e all'estero (vedi art. 2 comma 5 Decreto del

Presidente della Regione n. 0256/2011), il contributo può raggiungere anche il 90% dei costi complessivi (compresi di vitto, alloggio e trasporti), per un finanziamento massimo di 20.000 euro.

Un altro caso è quello della Veneto Film Commission, il cui fondo regionale, istituito dalla Legge regionale n. 25/2009 art. 19, ha previsto per il 2012 una dotazione di 370.000 euro, dei quali 330.000 destinati alla produzione e i restanti per lo sviluppo delle società di produzione con sede nel Veneto. L'apporto massimo per ciascun progetto cinematografico è direttamente proporzionale ai giorni di ripresa sul territorio regionale, il cui 80% viene erogato dalla regione solo previa "rendicontazione attestante una spesa sul territorio regionale pari ad almeno il 150% del contributo concesso" (art. 10 comma 1 *"Modalità per la presentazione delle domande e criteri di assegnazione del Fondo"*).

Anche la Toscana Film Commission obbliga i beneficiari delle proprie sovvenzioni (apporto massimo di 200.000 euro per le opere prime, 450.000 per le opere seconde, cinematografiche o audiovisive, 50.000 euro per i documentari) a spendere il 150% del ricevuto all'interno della regione (100% per le opere prime). Si tratta del "Fondo Cinema", istituito dalla Legge regionale 24 dicembre 2008, n. 69, destinato alla produzione di opere prime e seconde (purché le riprese siano realizzate, per almeno il 50%, nel territorio toscano) e al sostegno di sceneggiature originali. Nello specifico delle opere seconde il Fondo interviene acquisendo parte della proprietà dell'opera, oppure pre-acquistando una quota dei diritti di sfruttamento. Altro strumento della regione Toscana è il "Fondo Incoming" (non cumulabile con il precedente), esclusivamente rivolto all'abbattimento delle spese dei servizi fruiti, dalle produzioni che ne fanno richiesta, all'interno del territorio regionale. Nello specifico, tali servizi riguardano l'affitto di locali per uffici (non le location), la ristorazione, noleggio di mezzi di trasporto e materiale per scenografie, costumi e reparti tecnici, e servizi di post-produzione.

Una situazione molto simile è quella dell'Apulia Film Commission che, oltre al National Film Fund, fondo con dotazione di un milione di euro per le attività a sostegno della produzione nazionale, e l'International Film Fund,

invece dotato di mezzo milione di euro e riservato alle produzioni internazionali, ha istituito l'Hospitality Fund, di complessivi 400.000 euro (cumulabile con uno dei due fondi sopra citati, a differenza, di come si è appena visto, del "Fondo Incoming" della Toscana FC) e volto a coprire i costi derivanti da vitto, alloggio e trasporti per le troupes che ne fanno domanda. Il National e l'International Film Fund, rispettivamente, prevedono un sostegno massimo di 300.000 e 200.000 euro per ogni lungometraggio e film tv, ed entrambi i fondi non più di 40.000 euro per ogni documentario.

Particolare è l'interesse dell'Emilia Romagna Film Commission per le opere documentarie e d'animazione realizzate nel territorio. Dotata di un fondo annuo per il sostegno alla produzione di tali opere di 190.000 euro, con la Deliberazione di Giunta n. 119/2013 si impegna a coprire fino ad un massimo del 30% la spesa sostenuta sul territorio, per non più di 20.000 euro per i documentari e 30.000 per le opere d'animazione.

Precedentemente si è fatto cenno alla Bls-Business Location Südtirol / Alto Adige, società per azioni che appartiene al 100% alla Provincia Autonoma di Bolzano, che, oltre ad occuparsi del marketing territoriale e del supporto alle imprese, con il reparto Film Fund & Commission promuove l'Alto Adige come set cinematografico. Con una dotazione annuale di cinque milioni di euro, è uno dei maggiori fondi italiani, destinato al sostegno della produzione e pre-produzione di lungometraggi, documentari e film e serie televisive. L'importo massimo per la produzione è di 1,5 milioni di euro (50.000 euro per la pre-produzione), e non può coprire più del 50% dei costi di produzione. Come per altri fondi fin qui visti, anche per Film Fund Alto Adige vale un obbligo di spesa sul territorio pari al 150% del contributo erogato.

Un discorso a parte merita la regione Lazio che, tramite legge regionale *"Interventi regionali in materia di cinema ed audiovisivo (ex art. 1, commi 107, 108 e 109 della legge regionale 13 agosto 2011, n. 12)"*, per il triennio 2011-2014 si è dotata di un fondo di 45 milioni di euro per il sostegno delle aziende del settore operanti nella regione, e che agisce al di fuori della Film Commission. Il fondo, che prevede un apporto annuo di 15 milioni, è riservato per i 2/3 alla produzione di opere cinematografiche, e per il restante

1/3 per le opere audiovisive, configurandosi così come il più importante e consistente fondo per dotazione economica. Per l'assegnazione delle sovvenzioni viene istituita, nella stessa legge, una Commissione tecnica di valutazione delle istanze costituita da esperti del settore. Legge nata con l'intenzione di razionalizzare e riordinare le risorse, umane e finanziarie, rese fino a quel momento disponibili dalla regione per il settore cinematografico. Da qui l'istituzione del "Centro Regionale per il Cinema e l'audiovisivo", interlocutore unico a cui potrà fare riferimento chiunque operi nel cinema e nell'audiovisivo.

Degno di essere citato in questo contesto è, infine, il programma infra-istituzionale "*Sensi Contemporanei*", siglato nel 2003 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, la Fondazione La Biennale di Venezia e sottoscritto da sette regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia e Sicilia) per la "*Promozione e diffusione dell'arte contemporanea e la valorizzazione di contesti architettonici e urbanistici nelle regioni del Sud d'Italia*". Nello specifico del cinema sostiene produzioni cinematografiche, documentaristiche e televisive, incentiva l'innovazione tecnologica ed organizza corsi di formazione.

La finalità principale di Regioni e Film Commission è attrarre e incentivare la realizzazione di prodotti cinematografici all'interno delle rispettive regioni, in modo da incentivare la loro ricaduta economica sul territorio, non solo in termini di capitali ma anche di lavoro per la manovalanza tecnica e gli attori della regione. Si tratta di dati che in Italia sono ancora difficili da calcolare¹⁸, e in quanto tali vanno presi con le dovute precauzioni, più per avere un'idea generale delle possibili ricadute sul territorio che per attestare precisi risultati concreti. Ad esempio, un primo dato è direttamente desumibile dal focus "*I numeri dell'Apulia Film Commission*" per l'anno 2012: per 11 lungometraggi, a fronte di 1.051.539 euro stanziati e 299.070 erogati, la regione ha registrato una ricaduta sul territorio pari a 4.588.191 euro, tradottisi in 241 giornate di lavoro e 300 assunzioni. A quest'ultimi, di impatto diretto nel

¹⁸ Ancora CUCCO M., RICHERI G., *Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci*, cit., 192 ss

settore, vanno aggiunti quelli "indiretti", derivanti dall'utilizzo di beni e servizi del territorio, quali la ristorazione, alberghi. La Genova Liguria Film Commission ha calcolato che, per il biennio 2011-2012, per ogni euro investito dalla Regione Liguria, vi sono stati 21 euro di indotto economico. La Trentino Film Commission, nata nel recente 2010, nel 2012 (suo primo anno di piena attività), con diciassette produzioni nazionali ed internazionali, ha registrato un indotto del 300% (equivalente a circa 3 milioni di euro), ovvero il doppio della percentuale obbligatoria prevista dal regolamento della Legge Provinciale 3 Ottobre 2007, n. 15 che disciplina la ripartizione ed erogazione del fondo, il cui budget di partenza era di 1.200.000 euro, comprese le spese di gestione della Film Commission.

Altro esempio può essere tratto dalla Torino Piemonte Film Commission che nel corso dei suoi primi quindici anni di attività (2001-2015) ha sostenuto oltre 500 produzioni con una ricaduta sul territorio attestata a circa 290 milioni di euro. Riguardo quest'ultima va precisato che, a differenza di alcune Film Commission, essa gestisce uno specifico fondo per il sostegno dei documentari (Piemonte Doc Film Fund) e possiede il 100% del capitale della società d'investimenti Film Investimenti Piemonte (FIP), che non rilascia contributi a fondo perduto ma veri e propri finanziamenti, acquistando una parte dei diritti di produzione per un investimento massimo di 300.000 euro (100.000 per le opere prime e seconde). Sempre la Torino Piemonte Film Commission ha promosso, insieme al Museo Nazionale del Cinema, il TorinoFilmLab, laboratorio internazionale di frequenza annuale, istituito nel 2008 per il supporto di autori emergenti alla loro opera prima o seconda, con un budget annuo a sostegno delle attività di un milione di euro, frutto della collaborazione della Regione Piemonte, della Città di Torino, e del Ministero dei Beni Culturali.

6. Le nuove policies previste dalla legge 14 novembre 2016 n. 220, cd. legge Franceschini

L'art. 4 della recente legge di riforma del settore cinematografico (legge n.14 novembre 2016 n. 220)¹⁹ ha riconosciuto alcune funzioni alle film commission regionali, lasciando in una situazione di anomia le film commission degli enti locali. La discrasia potrebbe, pertanto, essere foriera di una discriminazione delle attività delle varie organizzazioni a seconda della loro ragione istitutiva. Nel rispetto del titolo V della parte seconda della Costituzione, solo le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, secondo i rispettivi statuti e sulla base della rispettiva legislazione, concorrono alla promozione e alla valorizzazione delle attività cinematografiche e audiovisive. Per gli enti locali un simile riconoscimento non viene previsto anche se sono prevalentemente istituzioni comunali (pensiamo alla Cineteca del comune di Bologna oppure a quella del comune di Rimini) a valorizzare e promuovere il patrimonio artistico del cinema attraverso progetti di catalogazione, digitalizzazione e conservazione, anche a fini educativi e culturali, del patrimonio filmico e audiovisivo, anche tramite mediateche e cineteche, valorizzando così le iniziative regionali e locali, anche in rete con l'archivio della Cineteca nazionale.

Sulla stregua di tale ratio la recente disciplina evidenzia che lo Stato riconosce il ruolo e l'attività delle sole *Film Commission*, previste dagli ordinamenti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei requisiti stabiliti a livello nazionale, europeo ed internazionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, senza prevedere un similare riconoscimento per le film commission degli enti locali. Sono solo le prime che potrebbero favorire la promozione del territorio sostenendo lo sviluppo economico, culturale e linguistico dell'industria audiovisiva, ma nulla vieta che anche le seconde lo possano fare senza però aver riconosciuto il diritto a ad appositi finanziamenti sia per offrire assistenza amministrativa e logistica alle imprese audiovisive che decidono di operare sul territorio, sia per sostenere le iniziative cinematografiche e audiovisive che hanno luogo sul territorio, sia per sostenere la formazione artistica, tecnica

¹⁹ Ci si permette di rinviare a CONTALDO A., PELUSO F., *La disciplina del cinema e dell'audiovisivo anche in relazione alle novità apportate dalla L. 14 novembre 2016, n. 220: cenni sistematici e prime impressioni*, in *Dir. aut.*, 2017, spec. 22 ss..

e organizzativa di operatori residenti sul territorio, sia per promuovere attività dirette a rafforzare l'attrattività territoriale per lo sviluppo di iniziative e attività nel campo del cinema e dell'audiovisivo.

Soltanto però alle film commission regionali possono essere affidate la gestione di appositi fondi di sostegno economico al settore, stanziati tramite la regione o la provincia autonoma, derivanti anche da fondi europei. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano le modalità tecniche di gestione ed erogazione di tali fondi, nel rispetto della normativa europea e secondo indirizzi e parametri generali definiti in un apposito emanando decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, legge, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Inoltre solo le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono sostenere l'imprenditoria cinematografica e audiovisiva anche attraverso convenzioni con il sistema bancario, per favorire l'accesso al credito a tasso agevolato.

La nuova disciplina crea delle asimmetrie fra le Regioni e gli enti locali laddove in precedenza le film commission indipendentemente dalla loro emanazione svolgevano compiti simili. Si tratta ora di vedere se verrà prevista dal decreto ministeriale di attuazione la possibilità per le film commission degli enti locali di potersi associare con le film commission regionali, come già in passato (pensiamo alla Film Commission Torino-Piemonte) per poter meglio attendere a quei compiti di facilitazione della produzione audiovisiva finora svolta in maniera positiva.