

Antonella Iunti

# L'intervento delle regioni nel settore cinematografico

(doi: 10.7390/22070)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 2006

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

## L'intervento delle regioni nel settore cinematografico

di [Antonella Iunti](#)

---

**Sommario:** [1. Il rinnovato ruolo delle regioni nell'attività di finanziamento al cinema: brevi cenni.](#) - [2. Il quadro normativo regionale di riferimento.](#) - [3. Le film commissions](#)

---

### 1. Il rinnovato ruolo delle regioni nell'attività di finanziamento al cinema: brevi cenni

Il rapporto tra le regioni italiane ed il cinema sta vivendo negli ultimi anni un periodo di importanti cambiamenti.

Innanzitutto, sul piano normativo, con il varo della tanto attesa "Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche" ([decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28](#)) e prima ancora con la riforma del Titolo V della Costituzione ([legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3](#)), si è assistito alla ridefinizione dei poteri delle autonomie territoriali nel settore in questione.

Non sono mancati, peraltro, significativi interventi giurisprudenziali in materia, provenienti anche dai massimi vertici giurisdizionali, come le recenti [sentenze nn. 255 e 256 del 21 luglio 2004](#); [285 del 7 luglio 2005](#) della Corte costituzionale.

Ma forse l'aspetto che, per ovvie ragioni, ha inciso maggiormente sul processo di cambiamento in oggetto è rappresentato dal problema dell'approvvigionamento delle risorse finanziarie destinate al settore cinematografico: si sta assistendo, in tale ambito, accanto ad una netta riduzione dell'intervento statale in materia e quindi ad una riduzione dei contributi statali, ad un rimodellamento delle funzioni e del ruolo delle regioni.

Quest'ultimo profilo sarà oggetto di analisi nel presente lavoro.

L'esiguità degli investimenti, infatti, costituisce da sempre un aspetto non poco problematico della cinematografia italiana, la quale molto spesso non è in grado di essere produttiva e autosufficiente, come tutte le altre attività imprenditoriali.

Il cinema, tuttavia, in quanto settore dello spettacolo, è considerato anche "attività culturale" che, come tale, diventa oggetto di un'azione di promozione pubblica che dovrebbe correggere le debolezze del mercato ad esso connesso.

L'intervento pubblico nel settore cinematografico si è esplicitato e continua ad esplicarsi in due modi: attraverso un impegno diretto di strutture pubbliche, che agiscono come operatori del settore, producendo beni e servizi (c.d. "intervento diretto"), ovvero, mediante un "intervento indiretto", che si sostanzia nell'erogazione ai soggetti che esercitano l'attività in questione di aiuti di carattere finanziario [1].

I soggetti attivi di quest'ultimo tipo di intervento, sul quale si concentrerà la nostra attenzione, sono lo Stato e le regioni.

Il rapporto tra i finanziamenti provenienti da entrambi, tuttavia, si rivela piuttosto complesso e non molto chiaro, anche perché la produzione normativa in materia di provvidenze, agevolazioni e sostegno al settore cinematografico non è stata mai caratterizzata da una logica sistematica, anzi, la maggior parte delle volte è risultata alquanto disorganica e di tipo "alluvionale".

Finora i contributi sono stati erogati prevalentemente dallo Stato attraverso il Fondo unico per lo spettacolo (Fus) [2] e per la restante parte da regioni, province e comuni [3].

Proprio con riferimento ai fondi regionali, occorrerà analizzare l'andamento dei contributi erogati dai vari enti territoriali.

Attraverso l'analisi dei dati normativi e finanziari relativi a quest'ultimi, si cercherà quindi di definire il crescente ruolo che negli anni le regioni sono venute acquisendo nel settore in questione.

In effetti, dalla stessa emerge come le autonomie territoriali stiano cercando di compensare con le proprie risorse i contributi statali al cinema, che si sono notevolmente ridotti rispetto al passato; basti pensare che il Fus ha subito una costante diminuzione nell'ultimo triennio: di circa il 4% nel 2004 e del 3,4% nel 2005; per non parlare della finanziaria del 2006 ([legge 23 dicembre 2005, n. 266](#)), che ha previsto un taglio di circa il 19% rispetto all'anno precedente, influenzando pesantemente sul settore cinematografico.

A conti fatti, quindi, all'attività cinematografica risulta devoluto solamente il 18% della somma investita dallo Stato per il sostegno della cultura [4].

Peraltro, occorre tener conto che la legge finanziaria 2006, nel prevedere la decurtazione delle risorse statali destinate agli enti locali, indirettamente finirà per incidere anche sulla produzione culturale locale, con ulteriore diminuzione delle risorse destinate a quest'ultima, a livello decentrato, stimata nell'ordine del 20%.

In questo quadro, pertanto, diventa di fondamentale importanza capire quale sia oggi il ruolo delle regioni nel settore in parola, soprattutto sotto il profilo finanziario.

A meno di non volere pensare ad una futura dismissione dell'intervento pubblico a sostegno del settore cinematografico - il che, peraltro, sarebbe in palese contrasto con le direttive costituzionali e comunitarie in materia culturale -, non v'è chi non veda come, a fronte di una progressiva "ritirata" dello Stato, divengano di fondamentale importanza le risorse erogate a livello regionale e locale, soprattutto ora che, a seguito delle recenti [pronunce nn. 255 e 256 del 2004](#), la Corte costituzionale ha dipanato i dubbi relativi alla competenza legislativa degli enti territoriali in materia di spettacolo e conseguentemente di cinema, definendola come concorrente rispetto a quella dello Stato.

Del resto, come è stato osservato, "lo spostamento delle competenze in capo alle regioni è destinato ad incidere anche sulla gestione dei finanziamenti, tradizionalmente accentrata e leva effettiva di ogni politica in materia di spettacolo" [5].

Il ruolo che le regioni vengono assumendo dalla riforma del Titolo V della Costituzione in avanti, è stato ribadito anche a livello "politico" dallo stesso ministro dei Beni culturali, il quale ha evidenziato la necessità di individuare un "nuovo modo di gestire l'intero settore", spingendo verso una gestione del stesso che tenga conto del "nuovo ambiente federale delineato dalle riforme istituzionali delle ultime due legislature", in cui "le regioni vengono ad avere importanti responsabilità".

L'idea, in pratica, è quella di dar vita ad "una politica federale del cinema italiano" [6], all'interno della quale si dovrebbe collocare anche un nuovo sistema di finanziamento del settore.

## 2. Il quadro normativo regionale di riferimento

I contributi erogati dalle regioni per l'attività cinematografica trovano il loro fondamento giuridico in un atto normativo e programmatico dell'ente territoriale.

Pertanto, per capire la portata dei finanziamenti destinati al cinema da parte delle regioni e i meccanismi di distribuzione, è indispensabile analizzare le varie leggi regionali in materia e gli atti programmatici ad esse correlati.

Il quadro che ne emerge è, però, piuttosto complesso e frammentato.

Innanzitutto, occorre rilevare che, nonostante la riconosciuta potestà legislativa concorrente delle regioni in materia, non tutte si sono preoccupate di emanare una disciplina organica in ordine all'attività cinematografica. Poche sono ancora le regioni che dispongono di una legge che recepisca tutti i cambiamenti normativi e giurisprudenziali avvenuti negli ultimi anni e, soprattutto, che si occupi esclusivamente di cinema [7].

La maggior parte delle regioni hanno, invece, delle leggi piuttosto datate e che, nella quasi totalità dei casi, disciplinano l'ambito più ampio delle attività culturali o, nella migliore delle ipotesi, dello spettacolo [8]. A volte, il riferimento al cinema non è contenuto neppure nelle stesse leggi, ma è rimessa al regolamento di attuazione l'individuazione dei settori rientranti nel concetto di attività culturali e che possono usufruire del sostegno, anche economico, della regione [9].

In alcuni casi, addirittura, la disciplina sul sostegno al cinema ha visto la luce e ha trovato applicazione indirettamente, grazie all'approvazione di leggi sulle iniziative turistico-promozionali. Il cinema, quindi, finisce per essere considerato alla stregua di uno strumento di promozione turistica [10].

Al dunque, possiamo dividere le leggi regionali attualmente in vigore, che in modo diretto o indiretto disciplinano l'attività cinematografica, in tre gruppi cronologicamente differenti: il primo, in cui rientrano tutte le leggi risalenti, nonostante qualche parziale modifica successiva, al periodo del primo conferimento di funzioni in materia alle regioni (d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3, e d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616) e che si caratterizzano per disciplinare in modo generico le attività culturali [11]; il secondo e più corposo gruppo in cui rientrano le leggi risalenti al periodo successivo alle leggi Bassanini ([decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#)), in cui è possibile individuare i primi provvedimenti normativi specificatamente dedicati al sistema cinematografico [12]; infine, il terzo gruppo in cui rientrano le leggi più recenti, che hanno recepito i cambiamenti intervenuti a seguito della [riforma del Titolo V](#) e del [d.lg. 28/2004](#) [13].

Nonostante la diversità che intercorre tra le varie leggi regionali in materia, è però possibile individuare un aspetto comune a tutte, che attiene proprio al sistema dei finanziamenti al cinema.

Sia le leggi più risalenti nel tempo che le più recenti, infatti, prevedono che gli enti territoriali si impegnino nella promozione delle attività cinematografiche anche attraverso l'erogazione di finanziamenti, i quali vengono posti a carico del bilancio regionale, con l'istituzione di appositi capitoli nella parte di spesa.

Solitamente, le quote di fondi da destinare a contributi per il sostegno delle attività suddette vengono stabilite nell'ambito di programmi regionali in materia di spettacolo di cui si forniscono le regioni e che, normalmente, hanno cadenza triennale.

Questi programmi sono approvati con delibere del consiglio o della giunta regionale, nelle quali sono anche definiti gli obiettivi politico-culturali che si intendono perseguire nell'arco temporale stabilito. Obiettivi che diventano altrettanti criteri per la valutazione delle domande di ammissione ai contributi suddetti [14].

L'analisi delle leggi e dei programmi appena menzionati consente, comunque, di constatare come le scelte contributive delle regioni siano frammentate e disomogenee: i finanziamenti, a volte, sono diretti al sostegno del settore cinematografico in generale, ma, nella maggior parte dei casi, sono destinati ancora al sostegno di tante e diversificate attività specifiche, come, ad esempio, alla promozione di determinati festival e rassegne [15]. Per capire l'ammontare dei contributi erogati da una regione al cinema è necessario, quindi, individuare tutte le attività che godono delle sovvenzioni in questione: rassegne, festival, interventi di adeguamento e restauro delle sedi, apposite strutture/organizzazioni come, ad esempio, le *film commissions*, ecc.

Indubbiamente, la quota di contributi investita varia da regione a regione. Il Piemonte, ad esempio, che è una delle regioni più attive nell'ambito cinematografico, ha previsto una quota di contributi che varia dal 5% al 50%, fino ad arrivare all'80% nel caso in cui la regione assuma il ruolo di copromotore delle iniziative, partecipando alla loro ideazione e promozione. Quest'ultima, in realtà, evidenzia una tendenza che va sempre più affermandosi a livello nazionale, e cioè la partecipazione attiva degli enti territoriali nelle varie iniziative locali.

Un'altra regione particolarmente attiva nel settore cinematografico è l'Emilia Romagna, la quale va segnalata in quanto è una di quelle che eroga più contributi. Si pensi che, nonostante i pesanti tagli statali disposti, per il 2006 la medesima, andando contro corrente, ha previsto un incremento dei finanziamenti regionali a favore del cinema [16].

La [l.r. 5 luglio 1999, n. 13](#) e il programma regionale per lo spettacolo hanno stabilito che il finanziamento delle iniziative deve avvenire con contributi tra il 40 e il 50% in conto capitale o in conto interessi; in questo secondo caso viene garantito un prestito bancario per le iniziative approvate.

Come si vede, dunque, anche da questa sommaria ricognizione emerge che l'intervento indiretto delle regioni si presenta piuttosto diversificato e strettamente connesso alla realtà territoriale, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista politico-amministrativo: quanto più una regione è ricca o dispone di fondi e gode di un sistema dello spettacolo forte e radicato sul territorio, grazie anche al supporto delle istituzioni regionali e locali, tanto più il cinema usufruirà di interventi indiretti cospicui e costanti.

Tutto ciò sta a significare che nel contesto attuale, caratterizzato dalla drastica riduzione dei fondi statali per lo spettacolo, nel quale le regioni vengono ad assumere un ruolo strategico per il cinema, andando a supportare il settore lì dove lo Stato è carente, gli enti territoriali finanziariamente più forti potranno garantire maggiormente il sostegno delle attività cinematografiche e la loro diffusione, con ritorni anche economici e turistici per il proprio territorio.

Questa *sub-specie* di "politica federale del cinema italiano" [17] potrebbe però, al contempo, pregiudicare le

regioni finanziariamente più deboli, se quest'ultime non provvederanno ad adeguarsi ai cambiamenti, cosa che sembra stia avvenendo, come adesso vedremo, anche grazie alle *film commissions*.

### 3. Le *film commissions*

La situazione contributiva regionale come scaturisce dalle leggi e dai programmi degli enti territoriali in materia di cinema ha messo in luce l'affermarsi su tutto il territorio nazionale di un'altra importante linea di tendenza nella politica di sostegno alla cinematografia da parte delle regioni.

Ci si riferisce alla diffusione delle citate *film commissions*, delle quali numerose leggi regionali hanno previsto l'istituzione ed il sostegno.

Tale fenomeno, importato dagli Stati Uniti [18] e da altri paesi europei, quali la Francia, la Spagna e la Germania [19], attualmente, sembra porsi come una tra le risposte più avanzate alla necessità di adeguarsi ai cambiamenti intervenuti nel settore cinematografico del nostro paese, soprattutto a seguito della consistente riduzione delle risorse disponibili.

Esse nascono come forme private di sostegno e di incentivazione della cinematografia locale, attraverso un'attività di promozione del territorio in cui la stessa viene svolta [20]. Successivamente, vengono adottate anche da parte delle istituzioni pubbliche [21], non appena queste si rendono conto delle potenzialità delle medesime.

Le *film commissions*, infatti, permettono di avere una visione del cinema che va al di là di quella sostenuta fin ora, consentendo di pensare ad esso non più solo come attività culturale, che richiede il supporto statale senza garantire nulla in cambio, ma anche come possibile strumento di sviluppo economico di una regione, in grado di favorire il territorio attraverso la promozione delle bellezze naturali e dei luoghi di interesse storico-artistico e di produrre benefici economici, legati, appunto, al rilancio del turismo e ai possibili proventi stanziati dai produttori. Le stesse rispondono, al contempo, alla necessità di sostenere l'attività cinematografica regionale attraverso l'erogazione di servizi e il reperimento di fondi.

Si tratta, in pratica, di un circolo virtuoso: se la filiera cinematografica funziona, la regione si arricchisce ed è in grado, a sua volta, di supportare il medesimo settore.

Occorre allora capire con precisione in che consistono queste *film commissions* e in cosa si sostanzia la loro attività.

Potremmo definirle come un sorta di "agenzie organizzative" [22], che operano per la promozione dell'immagine e della cultura di un determinato territorio, cercando soprattutto di portare l'attenzione su quelle località più nascoste, meno note al grande pubblico, ma non per questo meno suggestive ed interessanti. Nascono, quindi, con l'obiettivo di attrarre produzioni cine-televisive italiane e straniere nel territorio di riferimento, favorendone, al contempo, il ritorno economico, turistico e culturale.

Per perseguire questo scopo, le *film commissions*, di norma, forniscono un supporto fondamentale alle produzioni in termini di assistenza logistica, agevolazioni burocratiche, consulenza tecnico-amministrativa e, spesso, anche finanziamenti, offrendo *locations*, sconti sugli alberghi per le *troupe*, permessi gratuiti, contributi *et similia*.

E' un modo, quindi, per creare valore aggiunto per l'impresa cinematografica, agevolando il più possibile coloro che scelgono quel determinato territorio per la realizzazione di un film.

L'attrazione maggiore, però, deriva sicuramente dalla possibilità di usufruire di finanziamenti, ecco perché alcuni enti territoriali hanno iniziato ad istituire dei *film funds*, con lo scopo di elargire contributi nei confronti di coloro che scelgono quella regione per girare un'opera cinematografica.

Solitamente i *film funds*, nonostante, come appena detto, siano istituiti dalla regione e posti a carico del bilancio regionale, fungono da supporto alle *film commissions*, anche nel caso in cui queste non abbiano necessariamente natura pubblica: forniscono alle stesse una carta in più nell'ambito della promozione dell'attività cinematografica regionale, consentendo ad esse di poter erogare, oltre ai classici servizi, anche contributi. In tal caso, dunque, le domande di accesso ai finanziamenti regionali passano attraverso le "agenzie" in questione [23].

Da ciò si desume che le *film commissions* più forti e più attive sono quelle che possono contare su un fondo per la produzione, capace di attrarre consistentemente produzioni cinematografiche.

In realtà, quindi, i *film funds* altro non sono che una specie di fondi regionali per il cinema, i quali sono stati auspicati per anni dall'industria cinematografica italiana per far fronte alle esigenze economiche del settore, soprattutto alla luce di altre fortunate esperienze straniere. Ad esempio, in Francia, esiste un capillare sistema

di fondi regionali, il quale ha aiutato moltissimo il cinema francese; così come è possibile riscontrare un sistema simile anche in Norvegia.

In Italia, invece, nonostante se ne parli da anni, non esiste ancora un vero e proprio sistema di fondi regionali per il cinema: solo alcune regioni, come precedentemente accennato, hanno istituito dei *film funds*.

Non c'è dubbio, però, che questo sistema potrebbe effettivamente consentire la realizzazione di quella politica federale del cinema italiano di cui tanto si parla.

Per ora, comunque, nel nostro paese, i *film funds* costituiti sono troppo pochi: il primo ad aver inaugurato la tendenza è il Fondo regionale per l'audiovisivo del Friuli Venezia Giulia, nato nel 2003 per sostenere e rendere più competitiva l'attività della *film commission* regionale. Dotato di un finanziamento di 300.000 euro annui, questo fondo garantisce a chi gira un film in Friuli un contributo *cash*, variabile a seconda della durata della permanenza della produzione sul territorio regionale, che può arrivare ad un massimo di 120.000 euro.

Anche la Puglia, nel prevedere, con la [legge regionale 29 aprile 2004, n. 6](#), l'istituzione della *Apulia film commission*, ha dato vita ad un *film fund* regionale per l'erogazione di contributi e agevolazioni a sostegno della produzione e della circuitazione di opere cinematografiche e audiovisive realizzate nella regione stessa [24].

La creazione di *film funds* regionali è stata prevista inoltre da alcuni disegni di legge di altre regioni (come, ad esempio, la Sicilia) e presto sarà possibile avere questi fondi anche nel Lazio e in Campania. In quest'ultima regione, in particolare, sembra si voglia realizzare entro il 2006 un fondo di sostegno all'audiovisivo destinato sia ai servizi che alla produzione locale e al quale verranno devoluti un milione e mezzo di euro.

Da quanto sin qui detto, è possibile, pertanto, constatare che il futuro del sistema regionale di sostegno al cinema si fonda su due elementi: le *film commissions* e i fondi regionali, che, nella maggior parte dei casi, convergono e si integrano tra loro.

A questo punto, vale la pena soffermarsi su un ulteriore aspetto fondamentale che, come vedremo, ci consentirà di qualificare il tipo di intervento posto in essere mediante le *film commissions* e quello posto in essere mediante i *film funds*: ci si riferisce al problema dell'individuazione della natura delle *film commissions* stesse.

Osservando, infatti, la realtà di tutte le "agenzie" in questione sparse sul territorio nazionale emerge come la loro natura sia difficile da definire.

Alcune possono essere considerate soggetti privati *tout court*; altre, al contrario, sono dei veri e propri soggetti pubblici, istituiti con legge regionale; altre ancora si presentano come soggetti privati a capitale pubblico.

Per quanto riguarda le prime, rappresentano la minoranza: si tratta degli ultimi esempi di esperienze private, diffuse soprattutto a livello comunale. Queste, non disponendo, però, del supporto pubblico, soprattutto di tipo economico, attualmente tendono ad essere assorbite dalle *film commissions* istituite dalle regioni.

Le seconde, invece, si presentano come il modello più diffuso a livello regionale: molte leggi istitutive di *film commissions* evidenziano la scelta degli enti territoriali di voler incardinare queste "agenzie organizzative" nella loro stessa struttura, rendendole così dei veri e propri uffici pubblici. Un esempio è rappresentato dalla *film commission* della regione Emilia Romagna; quest'ultima, che è la prima ad essere stata istituita in Italia, nel 1997, costituisce un ufficio della regione stessa. Così come lo sono quella marchigiana, quella calabrese, quella sarda, quella toscana e quella veneta [25].

La terza tipologia si presenta invece come la più problematica, in quanto, a volte, può risultare arduo individuarne la natura e il conseguente regime giuridico. Ci riferiamo, in particolare, alle ipotesi in cui le *film commissions* assumono la forma di associazioni, fondazioni, società volute e sostenute finanziariamente da istituzioni pubbliche, quali la regione, il comune, la provincia, ecc. [26]

Simili problemi di inquadramento giuridico in ordine alla natura delle *film commissions* ci sembra possano essere superati ricorrendo all'ausilio dei c.d. indici di riconoscimento (sistema dei controlli pubblici, ingerenza pubblica nella nomina o nella revoca dei dirigenti, nonché nell'amministrazione dell'ente, potere pubblico di direttiva, finanziamento pubblico istituzionale, costituzione ad iniziativa pubblica), che consentono di individuare la natura pubblica o meno di un determinato soggetto. Sicché si potrebbe rilevare il carattere pubblicistico delle *film commissions* in considerazione: del finanziamento pubblico, che, generalmente, caratterizza quelle istituite a livello regionale; della costituzione, che avviene nella quasi totalità delle ipotesi su iniziativa pubblica; della nomina dei membri degli eventuali consigli di amministrazione [27] da parte delle istituzioni pubbliche e, soprattutto, del fine pubblico da questi soggetti perseguito, qual è in effetti la promozione di un'attività culturale come il cinema. Altro problema sarà poi quello di stabilire se, per aversi il carattere pubblicistico, tali requisiti debbano sussistere tutti contemporaneamente in capo al soggetto in questione o se sia sufficiente il ricorrere di almeno uno. A tal proposito, potrebbe essere utile richiamare quanto già affermato dalla dottrina

dominante, anche alla luce del diritto comunitario, in tema di natura pubblica di un ente [28].

A questo punto, rimane solo da definire il tipo di intervento realizzato dalle regioni mediante le *film commissions*.

In considerazione di quanto precedentemente detto e della distinzione operata tra intervento diretto e intervento indiretto, è possibile affermare che le *film commissions* rappresentano entrambe le tipologie di intervento.

Normalmente, infatti, le *film commissions* costituiscono una forma di intervento diretto, dal momento che quali uffici dello stesso apparato amministrativo regionale erogano direttamente determinati servizi a vantaggio dell'attività cinematografica (individuano *locations*, agevolano le procedure burocratiche, forniscono consulenze tecnico-amministrative, ecc.). Non mancano, tuttavia, ipotesi di intervento indiretto: è questo il caso in cui le *film commissions* si avvalgono di fondi regionali per la produzione (c.d. *film funds*), erogando contributi a sostegno del settore cinematografico.

## Note

[1] Questa distinzione tra intervento diretto ed intervento indiretto è utilizzata per descrivere tutte quelle ipotesi in cui gli apparati pubblici intervengono sia in ambiti economici che sociali. A tal proposito, si veda S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Bari, 1995, *passim*.

[2] E' il caso di rilevare come, a seguito dell'[art. 12 d.lg. 22 gennaio 2004, n. 28](#), la percentuale del Fus riservata al cinema sia confluita, unitamente alle risorse esistenti in fondi previsti da precedenti leggi, nel Fondo per la produzione, la distribuzione e le industrie tecniche.

[3] Sul rapporto esistente tra finanziamenti al cinema erogati dallo Stato e dalle regioni ha cercato di fare chiarezza recentemente la citata [sentenza n. 285 del 7 luglio 2005](#) della Corte costituzionale, anche in considerazione delle precedenti [pronunce n. 255](#) e [256 del 21 luglio 2004](#). La Consulta, nonostante l'affermata potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di spettacolo e la conseguente illegittimità di tutte le funzioni amministrative accentrate a livello statale in materia, comprese quelle relative all'erogazione di finanziamenti, ha eccezionalmente riconosciuto proprio con riferimento al cinema la legittimità costituzionale della gestione accentrata delle risorse finanziarie destinate al sostegno pubblico della produzione e distribuzione di opere cinematografiche, attraverso l'applicazione del cosiddetto principio di sussidiarietà verticale, ossia in ragione della presenza di esigenze di carattere unitario o dell'inadeguatezza strutturale del livello di governo regionale a realizzare le finalità sottese all'intervento. Il giudice delle leggi, in pratica, si è fatto carico del problema di non limitare l'esercizio dell'attività cinematografica a causa di possibili condizionamenti localistici, in grado di incidere eventualmente in modo negativo su iniziative anche di grande rilevanza culturale.

[4] I dati citati nel testo sono stati forniti ed analizzati nell'ambito del "Convegno sui finanziamenti al settore della promozione cinematografica tra Stato e regioni", organizzato dall'Afic (Associazione festival italiani di cinema) con il contributo della Direzione generale cinema del ministero per i Beni e le Attività culturali, tenutosi a Torino il 18 novembre 2005, i cui atti sono consultabili sul sito <http://www.aficfestival.it>.

[5] [C. Barbati, Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme \(dalla Costituzione del 1948 al "nuovo" Titolo V e "ritorno"\)](#), in *Aedon*, n. 1, 2003.

[6] Così il ministro dei Beni culturali, on. Rocco Buttiglione, in seno alla riunione informale per il rilancio del cinema tenutasi a Roma, presso il ministero dei Beni culturali, il 15 dicembre 2005 con i rappresentanti istituzionali di alcune regioni: vedine stralci dell'intervento in <http://www.regioni.it>.

[7] E' notizia degli ultimi mesi, comunque, che diverse regioni, come la Liguria, stanno per approvare un disegno di legge sullo sviluppo e la qualificazione dell'attività cinematografica, alla luce di quanto previsto dal [d.lg. 28/2004](#) e della [pronuncia della Corte Costituzionale 285/2005](#). Il disegno di legge è stato presentato a Genova, nella sede della regione Liguria, il 24 novembre 2005 dal presidente della regione Burlando e dall'assessore alla cultura Morchio ed è attualmente affidato alla competente commissione per l'approvazione.

[8] Cfr. ad esempio la [legge della regione Piemonte 28 agosto 1978, n. 58 "Promozione della tutela e dello sviluppo delle attività e dei beni culturali"](#).

[9] A tal proposito si veda la [legge della provincia autonoma di Trento del 30 luglio 1987, n. 12](#) e le relative norme di attuazione approvate dalla giunta provinciale con deliberazione n. 2350 del 22 settembre 2000, pubblicate sul Bur n. 41 del 3 ottobre 2000 e varie volte modificate.

[10] Un esempio di questo genere è possibile riscontrarlo nella legislazione della regione Valle d'Aosta ([leggi regione Valle d'Aosta n. 31 del 24 giugno 1992, n. 6 del 15 marzo 2001](#) e [n. 18 del 1° ottobre 2002](#)), dove la giunta regionale ha deliberato lo stanziamento di contributi a favore di associazioni per la promozione di attività cinematografiche e film festival basandosi, appunto, su disposizioni normative di leggi riguardanti attività di interesse turistico-promozionale.

[11] A tale gruppo appartiene la legge regionale del Piemonte 58/1978, cit.

[12] Tra queste leggi ricordiamo, ad esempio, quella della [regione Abruzzo 3 novembre 1999, n. 98 "Disciplina regionale](#)

[delle attività cinematografiche, audiovisive e multimediali](#)" e quella della [regione Emilia Romagna 5 luglio 1999, n. 13 "Norme in materia di spettacolo"](#).

[13] Si veda la legge della [regione Umbria 6 agosto 2004, n. 17 "Norme in materia di spettacolo"](#) e della [regione Puglia 29 aprile 2004, n. 6 "Norme organiche in materia di spettacolo e norme di disciplina transitoria delle attività culturali"](#).

[14] In Piemonte, ad esempio, la [l.r. 58/1978](#) prevede che i soggetti interessati inoltrino istanza di contributo entro il 15 ottobre o il 15 marzo di ogni anno agli uffici competenti della regione, i quali valuteranno le domande presentate sulla base dei criteri e delle modalità di intervento di cui al programma di attività per l'anno 2005 approvato con delibera della giunta regionale n. 29-14576 del 17 gennaio 2005.

La regione Emilia Romagna, invece, ha approvato recentemente il nuovo programma regionale in materia di spettacolo per il triennio 2006/2008 con delibera del consiglio regionale 21 dicembre 2005 n. 38, la quale stabilisce gli obiettivi, le azioni prioritarie e le procedure da seguire in materia, prevedendo inoltre la quota di contributi da porre a carico del bilancio regionale in favore del settore in questione.

[15] La regione Campania, per esempio, finanzia con un'apposita legge regionale il Giffoni film festival e il Premio Massimo Troisi del comune di San Giorgio a Cremano, mentre affida le altre iniziative ai contributi deliberati direttamente dalla giunta regionale.

[16] Nella delibera del consiglio regionale n. 38 del 2005, con la quale, come precedentemente detto, è stato approvato il programma regionale dello spettacolo per il triennio 2006/2008, è stato stabilito che "il finanziamento complessivo previsto per gli accordi con le province, le convenzioni e le iniziative dirette della regione (film commission e Osservatorio dello spettacolo) è di 6.782.000 euro, con un incremento rispetto al 2005 di 482.000 euro, mentre per le spese di investimento è prevista una disponibilità complessiva di 2.600.000 euro".

[17] Così come l'ha definita il ministro dei Beni culturali: v. *supra sub* paragrafo 1.

[18] Un esempio di film italiano girato all'estero e che si è avvalso dell'attività di una *film commission* estera è "Natale a Miami", il quale, infatti, è stato girato con il supporto delle autorità della Florida.

[19] Tra le prime e più importanti *film commissions* europee si ricordano quelle nell'île de France, quella di Madrid e di Berlino.

[20] A tal proposito si ricorda l'esperienza dell'"Italian riviera *film commission*", nata nel 1998 come esperienza privata della regista e titolare della "Monna production" Alessandra Berbero.

[21] Si riscontrano esempi di *film commissions* sia a livello comunale, che a livello provinciale e regionale.

[22] Il termine "agenzia" viene utilizzato in questa sede nell'accezione più schiettamente privatistica, in considerazione della funzione prettamente promozionale svolta dalle *film commissions*.

[23] A tal proposito si veda il [regolamento della regione Friuli Venezia Giulia](#), emanato ai sensi dell'[art. 7, co. 77-78, l.r. 29 gennaio 2003, n. 1](#), che disciplina il Fondo regionale per l'audiovisivo.

[24] E' da segnalare che all'inizio del 2005 in Puglia è nato un altro *film fund* degno di attenzione, il Salento *film fund*. In questo caso si tratta, però, di un fondo provinciale, il quale è dotato di 600.000 euro per il sostegno, la produzione, la distribuzione e la promozione di prodotti audiovisivi e cinematografici. Beneficiari possono essere società di produzione che hanno sede nella provincia di Lecce; società di produzione che presentano progetti che prevedono significativi periodi di riprese sul territorio della provincia di Lecce e l'utilizzo di professionalità locali; società di produzione che presentano progetti di coproduzione con almeno una società della provincia di Lecce.

[25] La Marche *film commission* è stata istituita con delibera della giunta regionale n. 1463 del 26 giugno 2001 presso il Servizio turismo e attività ricettiva; la *film commission* calabrese si concretizza in un ufficio della regione, rientrante nell'8° dipartimento "Pianificazione turismo", ai sensi del [regolamento 29 luglio 2002, n. 3](#); in Sardegna la giunta regionale nella seduta del 17 dicembre 2002 da deliberato l'istituzione dello Sportello *film commission* presso l'Assessorato alla cultura; in Toscana si tratta di una struttura pubblica progettata e realizzata dalla regione all'interno del Servizio comunicazione e pubblicità, sotto l'Assessorato alla comunicazione; in Veneto la *film commission* è stata istituita come ufficio della regione all'interno dell'attività di promozione della Direzione cultura con provvedimento della giunta n. 315 del febbraio 2000.

[26] La *film commission* Torino Piemonte, la quale è una delle più importanti e attive a livello italiano, è, ad esempio, una fondazione, voluta e finanziata dal comune di Torino e dalla regione Piemonte, che ne sono i soci fondatori.

La regione Campania, invece, a seguito di quanto disposto dalla delibera della giunta regionale 21 novembre 2003, n. 3302, ha costituito la società consortile a responsabilità limitata "*Film commission* regione Campania onlus", di cui è socio unico, inizialmente, la stessa regione.

Un altro esempio degno di rilievo è anche la Lombardia *film commission*. Questa è stata ufficialmente costituita nel 2000 come fondazione *no profit*, i cui soci fondatori sono sia soggetti pubblici che privati: la regione, la fondazione Cariplo, le Unioncamere Lombardia e l'Ente fiera.

[27] Si pensi alla Campania *film commission*: questa è una società in cui i rappresentanti della regione sono in seno al consiglio di amministrazione e dove il finanziamento è completamente pubblico.

[28] Cfr. V. Cerulli Irelli, *Principii del diritto amministrativo*, I, Torino, 2005, 113 ss.



---

copyright 2006 by [Società editrice il Mulino](#)

---

[inizio pagina](#)